




3 1761 11972346 8



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119723468>

CA1
YC24
-L32

192

Gouvernement
Publication



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Monday, July 15, 1996
Tuesday, July 16, 1996

Le lundi 15 juillet 1996
Le mardi 16 juillet 1996

Issue No. 26

Fascicule n° 26

Eighth Proceedings on:

Consideration of the resolution to amend the
Constitution of Canada, Term 17 of the Terms of
Union of Newfoundland with Canada

Huitième fascicule concernant:

L'étude de la résolution de modification de la
Constitution du Canada, la clause 17 des Conditions
de l'union de Terre-Neuve avec le Canada

INCLUDING:

THE THIRTEENTH REPORT OF
THE COMMITTEE

(Amendment to the Constitution of Canada
Term 17 of the Terms of Union of
Newfoundland with Canada)

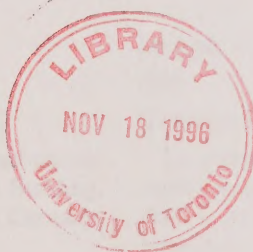
Y COMPRIS:

LE TREIZIÈME RAPPORT
DU COMITÉ

(Modification de la Constitution du Canada
Clause 17 des Conditions de l'union de
Terre-Neuve avec le Canada)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable C. William Doody, *Acting Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Anderson	Lewis
Beaudoin	Losier-Cool
Cogger	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Gigantès	Pearson
Jessiman	Rompkey
Kinsella	

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Losier-Cool substituted for that of the Honourable Senator Hébert. (July 15, 1995)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président intérimaire: L'honorable C. William Doody

et

Les honorables sénateurs:

Anderson	Lewis
Beaudoin	Losier-Cool
Cogger	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Gigantès	Person
Jessiman	Rompkey
Kinsella	

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Hébert. (Le 15 juillet 1995)

MINUTES OF PROCEEDINGS

Monday, July 15, 1996

(35)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, *in camera*, in Room 505, Victoria Building, at 10:42 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Anderson, Beaudoin, Carstairs, Cogger, Doody, Gigantès, Hébert, Jessiman, Kinsella, Lewis, Pearson and Rompkey (12).

In attendance: Mollie Dunsmuir, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament; Laura Snowball, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 13, 1996, the Committee continued its consideration of the resolution to amend the Constitution of Canada, Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada. (*For full text of Order of Reference please see issue 19, Tuesday, June 18, 1996.*)

The committee considered a draft Summary of Evidence.

At 11:30 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Monday, July 15, 1996

(36)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, *in camera*, in Room 505, Victoria Building, at 2:35 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Anderson, Beaudoin, Carstairs, Cogger, Doody, Gigantès, Jessiman, Kinsella, Lewis, Losier-Cool, Pearson and Rompkey (12).

In attendance: Mollie Dunsmuir, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament; Laura Snowball, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 13, 1996, the committee continued its consideration of the resolution to amend the Constitution of Canada, Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada. (*For full text of Order of Reference please see issue 19, Tuesday, June 18, 1996.*)

The committee discussed a draft report.

It was agreed — THAT the Honourable Senator Beaudoin be elected Acting Deputy Chair of the committee for the purpose of reviewing the final French text of the report.

PROCÈS-VERBAL

Le lundi 15 juillet 1996

(35)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à huis clos aujourd'hui, à 10 h 42, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Beaudoin, Carstairs, Cogger, Doody, Gigantès, Hébert, Jessiman, Kinsella, Lewis, Pearson et Rompkey (12).

Présentes: Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement; et Laura Snowball, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 13 juin 1996, le comité poursuit son examen de la résolution de modification de la Constitution du Canada, clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve avec le Canada. (*Pour obtenir le texte complet de l'ordre de renvoi, consulter le fascicule 19 du mardi 18 juin 1996.*)

Le comité examine l'ébauche du résumé des témoignages.

À 11 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le lundi 15 juillet 1996

(36)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à huis clos aujourd'hui, à 14 h 35, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Beaudoin, Carstairs, Cogger, Doody, Gigantès, Jessiman, Kinsella, Lewis, Losier-Cool, Pearson et Rompkey (12).

Présentes: Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement; et Laura Snowball, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 13 juin 1996, le comité poursuit son examen de la résolution de modification de la Constitution du Canada, clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve avec le Canada. (*Pour obtenir le texte complet de l'ordre de renvoi, consulter le fascicule 19 du mardi 18 juin 1996.*)

Le comité discute d'un projet de rapport.

Il est convenu que l'honorable sénateur Beaudoin soit élu vice-président du comité pour revoir le texte final de la version française du rapport.

At 3:55 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 15 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Tuesday, July 16, 1996

(37)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, *in camera*, in Room 505, Victoria Building, at 11:34 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Anderson, Beaudoin, Carstairs, Cogger, Doody, Gigantès, Jessiman, Kinsella, Lewis, Losier-Cool, Pearson and Rompkey (12).

In attendance: Mollie Dunsmuir, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament; Laura Snowball, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 13, 1996, the committee continued its consideration of the resolution to amend the Constitution of Canada, Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada. (*For full text of Order of Reference please see issue 19, Tuesday, June 18, 1996.*)

The committee considered a draft report.

At 12:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

Le mardi 16 juillet 1996

(37)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à huis clos aujourd'hui, à 11 h 34, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Beaudoin, Carstairs, Cogger, Doody, Gigantès, Jessiman, Kinsella, Lewis, Losier-Cool, Pearson et Rompkey (12).

Présentes: Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement; et Laura Snowball, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 13 juin 1996, le comité poursuit son examen de la résolution de modification de la Constitution du Canada, clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve avec le Canada. (*Pour obtenir le texte complet de l'ordre de renvoi, consulter le fascicule 19 du mardi 18 juin 1996.*)

Le comité examine un projet de rapport.

À 12 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

**THE SENATE
OF
CANADA**



**LE SÉNAT
DU
CANADA**

Amendment to the Constitution of Canada

Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada

**Standing Senate Committee on
Legal and Constitutional Affairs**

**Chair
The Honourable Sharon Carstairs**

**Acting Deputy Chair
The Honourable C. William Doody**

JULY 17, 1996



WEDNESDAY, July 17, 1996

Le MERCREDI 17 juillet 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

THIRTEENTH REPORT**TREIZIÈME RAPPORT**

Your Committee, which was authorized to consider the resolution to amend the Constitution of Canada, Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 13, 1996, examined the said resolution and recommends the adoption of the resolution without amendment, but with a dissenting opinion.

Votre Comité, autorisé à considérer la résolution de la modification de la Constitution du Canada, la clause 1^{re} des Conditions de l'union de Terre-Neuve avec le Canada, a conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 13 juin 1996 étudié la dite résolution et recommande l'adoption de la résolution sans amendement, mais avec une opinion dissidente.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

La présidente

SHARON CARSTAIRS

Chair

MEMBERS OF THE COMMITTEE

(As of July 17, 1996)

The Honourable Senator Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Senator C. William Doody, *Acting Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Anderson

Beaudoin

Cogger

*Fairbairn

(or Graham)

Gigantès

Jessiman

Kinsella

Lewis

Losier-Cool

*Lynch-Staunton

(or Berntson)

Pearson

Rompkey

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Other Honourable Senators having participated in the hearings: Forest, Hébert, MacDonald (Halifax), Milne, Ottenheimer, Petten, Poulin, Prud'homme and Roberge.

Research Officers: Mollie Dunsmuir and Laura Snowball, Library of Parliament.

Staff: Heather Lank, Clerk of the Committee; Cathy Piccinin, Legislative Clerk and Colette Charlebois, Administrative Assistant.

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, June 13, 1996:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Fairbairn, P.C., seconded by the Honourable Senator Stanbury:

WHEREAS section 43 of the *Constitution Act, 1982* provides that an amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province to which the amendment applies;

NOW THEREFORE the Senate resolves that an amendment to the Constitution of Canada be authorized to be made by proclamation issued by His Excellency the Governor General under the Great Seal of Canada in accordance with the schedule hereto.

SCHEDULE

AMENDMENT TO THE CONSTITUTION OF CANADA

I. Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada set out in the Schedule to the Newfoundland Act is repealed and the following substituted therefor:

"17. In lieu of section ninety-three of the Constitution Act 1867, the following shall apply in respect of the Province of Newfoundland:

In and for the Province of Newfoundland, the Legislature shall have exclusive authority to make laws in relation to education but

(a) except as provided in paragraphs (b) and (c), schools established, maintained and operated with public funds shall be denominational schools, and any class of persons having rights under this Term as it read on January 1, 1995 shall continue to have the right to provide for religious education, activities and observances for the children of that class in those schools, and the group of classes that formed one integrated school system by agreement in 1969 may exercise the same rights under this Term as a single class of persons;

(b) subject to provincial legislation that is uniformly applicable to all schools specifying conditions for the establishment or continued operation of schools,

(i) any class of persons referred to in paragraph (a) shall have the right to have a publicly funded denominational school established, maintained and operated especially for that class, and

(ii) the Legislature may approve the establishment, maintenance and operation of a publicly funded school, whether denominational or non-denominational;

(c) where a school is established, maintained and operated pursuant to subparagraph (b)(i), the class of persons referred to in that subparagraph shall continue to have the right to provide for religious education, activities and observances and to direct the teaching of aspects of curriculum affecting religious beliefs, student admission policy and the assignment and dismissal of teachers in that school;

(d) all schools referred to in paragraphs (a) and (b) shall receive their share of public funds in accordance with scales determined on a non-discriminatory basis from time to time by the Legislature; and

(e) if the classes of persons having rights under this Term so desire, they shall have the right to elect in total not less than two thirds of the members of a school board, and any class so desiring shall have the right to elect the portion of that total that is proportionate to the population of that class in the area under the board's jurisdiction."

Citation

2. This Amendment may be cited as the Constitution Amendment, year of proclamation (Newfoundland Act);

And on the motion in amendment of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Kinsella, that the motion be not now adopted but that it be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs;

And on the motion in amendment of the Honourable Senator Murray P.C., seconded by the Honourable Senator Robertson, that the motion be further amended by adding thereto the following:

That the Committee be authorized to permit coverage by the electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings;

That the Committee be instructed to travel to Newfoundland and Labrador to hear representation on the proposed Constitutional amendment;

That the Committee present its report no sooner than September 30, 1996;
and

That the Committee be authorized to deposit its report with the Clerk of the Senate if the Senate is not sitting and that the said report shall thereupon be deemed to have been tabled in the Chamber.

After debate,

With leave of the Senate and pursuant to Rule 30, the motion in amendment of the Honourable Senator Murray, P.C., was modified by deleting the third paragraph thereof and replacing it with the following:

"That the Committee present its report no later than July 17, 1996; and".

After debate,

The question being put on the motion in amendment, as modified, it was adopted.

Resuming debate on the motion in amendment, as amended, of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Kinsella, that the motion be not now adopted but that it be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs;

That the Committee be authorized to permit coverage by the electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings;

That the Committee be instructed to travel to Newfoundland and Labrador to hear representation on the proposed Constitutional amendment;

That the Committee present its report no later than July 17, 1996; and

That the Committee be authorized to deposit its report with the Clerk of the Senate if the Senate is not sitting and that the said report shall thereupon be deemed to have been tabled in the Chamber.

After debate,

The question being put on the motion in amendment, as amended, it was adopted.

Paul C. Bélisle
Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

MAJORITY REPORT

I. MANDATE AND BACKGROUND	1
II. ROLE OF THE SENATE	1
1. The Role of the Senate: Protecting Provincial Rights	3
2. Negotiated Agreement: The So-Called "Framework Agreement"	6
III. MINORITY RIGHTS	7
1. Minority Rights Under the Proposed Term 17	8
2. Right to Uni-Denominational Schools: Proposed Amendment to Add "Where Numbers Warrant"	9
3. Right to Uni-Denominational Schools: Proposed Amendment to Change "Direct" to "Determine and Direct"	12
4. Minority Rights: Striking a Balance	12
5. Other Minorities	14
IV. EFFECT OF AMENDMENT ON OTHER PROVINCES	14
V. CONCLUSION	16

DISSENTING OPINION

I. SUMMARY OF EVIDENCE AS PREPARED BY THE COMMITTEE RESEARCH STAFF	17
1. Background and Expert Opinion	17
a. Historical Background	17
b. The Newfoundland educational system	18
c. The Role of the Senate in a section 43 amendment.	20
d. Term 17 and denominational rights	22
2. The View From Ottawa	24
a. The fairness of the process	24
i. The history of the process	24
ii. Whether a constitutional amendment is necessary ..	24
iii. Other minority rights	25
b. The effect on minority rights	26
i. The nature of the proposed Term 17	26
ii. The nature and scope of "denominational education"	28
iii. Criticisms and suggested amendments to Term 17 .	29
c. The effect on the national fabric	31

TABLE OF CONTENTS (cont'd)

3.	The view from Newfoundland	32
a.	Events following the Royal Commission Report	33
b.	The views of the protected denominations	35
c.	Teachers, parents, and non-denominational interests	39
d.	The House of Assembly	42
II.	SOME ADDITIONAL VIEWS	45
1.	The Impact of the Canadian Charter of Rights and Freedoms	45
2.	Term 17 and Denominational Rights	45
3.	Whether a Constitutional Amendment is Necessary	45
4.	Whether the Constitutional Right Established by the Proposed Term 17 Should be Subject to Provincial Legislation	46
5.	The Referendum	47
6.	Other Issues	47
III.	MINORITY OBSERVATIONS	48
	APPENDIX "A" -- List of witnesses	i

MAJORITY REPORT

I. MANDATE AND BACKGROUND

The task before the Senate Legal and Constitutional Affairs Committee was to consider the motion before the Senate to authorize an amendment to the Constitution of Canada, that would amend Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada.

To fulfil its mandate, the Committee travelled to Newfoundland and Labrador, where it heard testimony from over forty witnesses, and received written submissions from many individuals and organizations. Time was provided at several of the hearings for individuals in attendance to make representations to the Committee, on an unscheduled, "walk-on" basis, and approximately sixty people did so.

In all, including a series of hearings conducted in Ottawa, the Committee heard from over seventy witnesses, including constitutional experts, representatives of religious organizations in Newfoundland and elsewhere in Canada, representatives of school boards in Newfoundland and elsewhere in Canada, members of the Government of Newfoundland and Labrador, leaders of the opposition parties in the Newfoundland and Labrador House of Assembly, and concerned parents and students from diverse religious denominations -- both constitutionally protected denominations and unprotected denominations -- within the Newfoundland and Labrador school system itself.

While certain groups and individuals questioned the allocation of the limited time available for the hearings, suggesting that those opposed to the proposed amendment were afforded a greater opportunity to make their views known than those supporting it, the members of the Legal and Constitutional Affairs Committee were satisfied that they received a full spectrum of views about the proposed amendment, in particular from within Newfoundland and Labrador.

II. ROLE OF THE SENATE

Throughout our deliberations, we were conscious of the proper role of the Senate in this process. Sections 43 and 47 of the *Constitution Act, 1982*, as constitutional experts who testified before the Committee reminded us, "gives precedence to the elected legislatures -- the House of Commons and the provincial legislative body -- in consideration of the amendments by providing the Senate with a suspensive veto as opposed to an absolute veto" [Testimony of Dr. Kathy Brock, June 18, 1996, 1010-1]. While the Senate is empowered to reject the amendment, pass it or recommend modifications, we were cautioned:

However, for the Senate to reject the amendment or to recommend modifications to it, and thus to decline to accept the decisions of the elected legislative bodies and substitute its open collective judgment, would require the flaws in the amendment and procedure to be significant in a future moment [Testimony of Dr. Kathy Brock, June 18, 1996, 1010-2].

We were impressed by the testimony of Professor Anne Bayefsky, a constitutional expert:

From the outset, one must recognize that the Constitution is not immutable, that it ought to be open to modernization, that the process of amending the Constitution has to be one which accounts for and includes flexibility. It seems to me that one has to approach the whole project of amendment with an open mind, with the concept, as was said so many years ago, that the Constitution ought to be considered a living tree.

The question of modernization, of keeping our Constitution up to date and responsive to the needs of Canadians over time means that it is not a sufficient answer to say that there are rights here which hitherto have been entrenched and, therefore, in and of themselves, are subject to change, that they must be a barrier. By definition, that would make the Constitution inflexible and prevent change.

Yes, there are rights that are affected. The questions to ask, then, are: Is it appropriate? Has it been done fairly? [Testimony of Professor Anne Bayefsky, June 18, 1996, 1020-2].

We agree with these enunciations of our role in this matter.

Unquestionably, one of the traditional roles of the Senate has been to protect minorities against any "tyranny of the majority". But that is not to say that the Senate must automatically defer to any minority whose rights are affected by a proposed change, any more than the Senate should act as a "rubber stamp" to amendments passed by a provincial legislature and the House of Commons. The framers of the Constitution gave the Senate a role, a mandate to consider proposed amendments. We believe -- as was stated by constitutional experts who appeared before us -- that this is a balancing role, a role of assessing the appropriateness of the change, and the fairness of the change.

Contrary to the suggestion of some individuals during the hearings, the Constitution does not give any minority a right of veto over proposed changes that affect the minority, and we should not rewrite the Constitution to grant such a right of veto. In our opinion, to read such a right into the Constitution would be effectively to amend the amending provisions of the Constitution. It is, most clearly and definitely, beyond our powers and authority to purport unilaterally to make such a far-reaching change to our Constitution.

Does the proposed Term 17 meet with the approval of every individual and group within Newfoundland? Without question, it does not. We heard objections ranging from technical drafting concerns, to objections that the proposed amendment goes too far, to objections that the proposed amendment does not go far enough. As the Minister of Justice, the Hon. Allan Rock, told us:

There are minorities within the minorities and there are different views. For the whole process to become sclerotic because of the absence of unanimity or because of the expression of strongly held views against a proposition surely we would never achieve anything. Senator, what is in issue here is the desire of a provincial government to modernize its school system. There is no unanimity, there are those speaking out against it, but there has been a process that has been open, methodical and fair and now we are being asked to participate as a national government to make it happen. If you wish to only rely upon those who speak against it and say because there are those voices we must stop, then I think we are doing a disservice to the bilateral process of amendment to the Constitution [Testimony of the Hon. Allan Rock, Minister of Justice and Attorney-General, June 20, 1996, 1030- 27-28].

We agree. The fact that there are strongly-expressed views opposing the proposed Term 17 cannot, in itself, end our inquiry. It was evident that none of the protected religious minorities in Newfoundland and Labrador can be said to speak with a unified voice. We heard differing views expressed within each denomination.

Professor Mark Graesser, a professor of political science at Memorial University in Newfoundland and Labrador, who specializes in the analysis of public opinion, told the Committee of several surveys he has conducted in Newfoundland and Labrador on the question of denominational education. He told us that, "in all the surveys I have ever done, I have never seen anything close to unanimity among Catholics or Protestants on this issue" [July 9, 1996, 1630-11].

1. The Role of the Senate: Protecting Provincial Rights

We have also been aware that our role in considering this amendment is not only to protect religious minorities affected by the amendment; we are also entrusted under the Constitution with protecting provincial rights. And indeed, in the matter of education, the province possesses exclusive powers to make laws. While there is an exception in the Constitution with respect to most provinces, whereby there is a federal role in protecting religious educational rights, we note that under the existing Term 17, there is no counterpart federal role in the Constitution with respect to Newfoundland. This is not to suggest that the Senate lacks any role in protecting religious minorities in Newfoundland and Labrador, but simply to set out the context of the exercise of that role.

The evidence is clear: the proposed amendment to Term 17 enjoys the full support of the Newfoundland government. Indeed, it enjoys the full support of the Newfoundland House of Assembly. Each of the leaders of the political parties represented in the House of Assembly came before this Committee, and urged us to pass the proposed amendment in its original form, and to do so speedily, so that the province can get on with the business before it, of reforming the educational system in Newfoundland.

The proposed Term 17 was approved by the House of Assembly not just once, but twice -- the second time, in a resolution that noted that "enactment of a revised Term 17 is essential if the government is to implement necessary and urgently needed changes in the province's education system." This resolution, which urged the Parliament of Canada to move speedily on the proposed amendment, was passed *unanimously* by the Newfoundland House of Assembly on May 23, 1996.

The issue of the education reform that expressed itself in the amendment to Term 17 was the subject of years of public discussion in Newfoundland and Labrador. Some witnesses told us that, "In this province, we have been agonizing over this issue for a long time, as long as this system has been in place, and that is approximately 150 years" [Testimony of Mr. William McKim, July 9, 1996, 1630-6]. But it was clear that this particular change was the result of at least six years of discussions, beginning with the appointment of the Royal Commission on Education, appointed in August 1990. Throughout this period, there were extensive meetings and discussions between the Government and the various protected religious groups.

There was considerable discussion during the proceedings before the Committee on the nature and effect of the referendum on Term 17, held in September, 1995, in which a 55 percent majority of voters approved the proposed amendment. We were particularly impressed by the statement of Mr. Loyola Sullivan, the Leader of the (Conservative) Official Opposition in Newfoundland and Labrador, when he appeared before us. He emphasized that:

[T]he referendum was not binding on the House of Assembly. When we went into the House in October to debate this issue, amending Term 17 was nothing more than a proposal that had received majority support in a referendum. In the House, members defined the issue and made their arguments.

Many of us, as members, after weighing the circumstances, voted in accordance with the wishes of the constituents in our respective districts. There were yes's and no's on both sides of the House.

In the end, amending Term 17 was chosen as our course of act by a majority of MHAs. *Amending Term 17 had become more than a proposal. It was the chosen course of action of the legislature on behalf of all Newfoundlanders and Labradorians. We have made our decision and the issue is now in the hands of the*

federal Parliament [Testimony of Mr. Loyola Sullivan, Leader of the Official Opposition of Newfoundland and Labrador, July 11, 1996, 0900-6, emphasis added].

And while we heard witnesses question whether voters truly understood the issue before them in the referendum, no one has questioned the fact that the Members of the House of Assembly fully understood the nature and import of the issue before them.

In fact, Mr. Sullivan emphasized not the referendum results, but the results of the 1996 general election in Newfoundland and Labrador. As he explained, that election was the first in the province since the Term 17 amendment became an issue.

The denominations and the general public had the opportunity during the election campaign to challenge the government's position on Term 17 and make the matter a major issue of contention. They did not. There was in the election campaign no strong movement to have the Term 17 resolution rescinded. In returning the government to office with a new mandate, *the people of this province, in effect, approved the government's Term 17 amendment strategy* [Testimony of Mr. Loyola Sullivan, Leader of the Official Opposition of Newfoundland and Labrador, July 11, 1996, 0900-6, emphasis added].

Mr. Sullivan -- himself a Roman Catholic, a parent, and former teacher in the Roman Catholic school system -- noted that constitutional change to Term 17 "never became an issue in my district, which was probably a 97 percent Roman Catholic district. I may have had two or three calls or representations in the last three years on this issue in my district overall" [*Id.*, 1000-6]. He summarized the views of the people of Newfoundland and Labrador as follows:

It seemed to me that the government was going to pursue a course of action, and it seems that that was a fait accompli and that the people were willing to accept that. That is how I read it, and that is what happened [*Id.*, 1000-6].

Mr. Sullivan summarized his own views, and those of the Conservative caucus, as follows:

[I]n our caucus, we looked at basically the substance and tried to avoid speculation as to what may happen. We tried to deal with what is presented as such. I feel that there is provision in all schools in this province to have religious education, observance, and events. There is provision for unidenominational schools, subject, of course, to provincial legislation. That would be a sticky point. We wanted to see that. However, in total, on balance, we made our decision based upon the total presentation here and did not feel that we should delay any process just because we have not seen the particulars.

...

I look at this decision based on what will be best for the children of our province in tough financial times, with declining enrollments, and to be able to deliver the best possible education without stripping away certain rights or practices in religion that have developed into the school system over the years. That was the gist of our total discussion. We debated this at great length in caucus. I discussed it personally. I have been a part of this system for 20 years. I had three kids in the system. I served as our education critic. I am now in a different capacity. I have looked at this from numerous angles and numerous perspectives.

...

Our caucus feels that we should proceed and that it is in our best interests. We cannot be blinded by other factors. We must look at the goal, where we need to be and what we need to do, and not become deterred. As much as some people might like to let political or other events result in their final decision, it is important that we not stray from the course because it is the children out there who will be suffering as a result [Testimony of Mr. Loyola Sullivan, Leader of the Official Opposition, July 11, 1996, 1000- 5-6].

2. Negotiated Agreement: The So-Called "Framework Agreement"

One of the issues before us for consideration was whether there was an attempt at non-constitutional reform, and whether there were negotiations with the affected parties. The evidence was clear that there had been such negotiations and attempts, on-going for several years, but ultimately they were unsuccessful.

There was extensive discussion of the so-called "Framework Agreement," which some witnesses suggested could have eliminated any need for constitutional amendment. We are satisfied that this was not the case. First, the evidence was plain that the Government's position throughout the negotiations was that the Constitution would be amended to change Term 17 -- the Framework Agreement was never intended as a substitute for the amended Term 17. As described by the Minister of Education, the Hon. Roger Grimes, the discussions proceeded "because there are substantial, significant, continuing denominational rights, that we would still have to work with the denominational representatives to see how they would be fundamentally and pragmatically exercised even under the new Term 17" [Testimony of the Hon. Roger Grimes, Minister of Education, Government of Newfoundland and Labrador, July 11, 1996, 1000-17].

Some denominations would have preferred to have a negotiated Framework Agreement substitute for constitutional change, but this preference cannot be said to have translated into government policy, which always was to proceed with the Term 17 revision.

Second, the discussions simply were not successful. As the Minister described, "Several key and essential items remain unresolved.... Before we got back to the discussion of how general governance changes would impact at the school level, a number of churches withdrew their support for the framework because of public pressure exercised by their

constituents" [*Id.*, 1100-1]. In the result, as the Minister stated, "The framework attempt did not succeed. No agreement had been reached or signed" [*Ibid*].

Several senators on the committee expressed concern that the negotiations could still succeed. We do not believe that it is our role to dictate to the province or to the protected minorities how such negotiations should proceed, or when or how they should return to the negotiating table. We accept the testimony we heard, that no agreement was reached. The Minister of Education told us that, "The difficulty is that seven groups hold rights. The government cannot strike side deals with one or two and not the others. We felt we needed agreement. When we came close to agreement with one, two or more, then we were further apart with agreement on several others" [*Id.*, 1100-10].

III. MINORITY RIGHTS

We recognize that the proposed amendment to Term 17 affects rights. But we agree with Professor Bayefsky, that our task is not concluded with this recognition; that would indeed mean that our Constitution is not flexible, and would be itself a barrier to modernization and evolution. If the Constitution is not to be a straitjacket, then its provisions must be allowed to change and evolve over time. Our role is to ensure that insofar as minority rights are affected by such changes, that effect is, as Professor Bayefsky said, both appropriate and accomplished by a process that is fair.

Professor Bayefsky expressed the question before us as one of "ask[ing] whether minority rights have been oppressed as opposed to merely affected. Is this a disadvantage to a minority group which in some sense has not had an opportunity to participate in the process of renewal and change, which is so disadvantageously affected by the outcome that their objections ought to preclude change now and for the foreseeable future in the context of the education system in the province?" [Testimony of Professor Anne Bayefsky, June 18, 1996, 1120-3].

We recognize that many individuals of the Roman Catholic and Pentecostal faiths in particular have grave fears about the future of their ability to educate their children in their faith, if the proposed amendment to Term 17 is adopted. But in our opinion, after carefully studying the proposed amendment, listening closely to the testimony before us, and reading the numerous submissions made to us, there is nothing in the proposed amendment which can be said to oppress religious minorities. No one has suggested that any religious group was denied an opportunity to participate fully in the extensive, lengthy public process leading up to the proposed amendment -- indeed, we were impressed by the organization of the Roman Catholic and Pentecostal groups, in ensuring that their views were presented to the Committee in full.

1. Minority Rights Under the Proposed Term 17

The fears expressed to us were that the amended Term 17 would take away the rights of the Roman Catholic and Pentecostal minorities to religious education. As expressed by the Catholic Education Council in their submission to the Committee, the new inter-denominational schools to be operated under the amended Term 17

are not denominational schools in the constitutionally understood sense of the word. They lack the essential indicia of denominational schools as enunciated by the Judicial Committee in the *Hirsh* case in 1928 and followed consistently up to the present time by the Supreme Court of Canada. In these new inter-denominational schools there would be no constitutional right to imbue the school with a Christian ambience [Submission of the Catholic Education Council, dated July 9, 1996, page 31].

Without in any way doubting the sincerity of the fears expressed, we do not believe that they are well-founded. The language of proposed Term 17 is absolutely clear:

schools established, maintained and operated with public funds shall be denominational schools, and any class having rights under this Term as it read on January 1, 1995 shall continue to have the right to provide for religious education, activities and observances for children of that class in those schools.

Ian Binnie, a well known constitutional expert, testified before us that the core values of denominational rights have been defined by the Supreme Court of Canada to be precisely those rights enshrined in this proposed section: the right to provide for religious education, activities and observances [Testimony of Ian Binnie, June 26, 1996, 1340- 1-2].

It is clear to us that, contrary to the stated fears of some, the amended Term 17 would not abolish denominational schools, nor deprive any protected minority of judicially-recognized denominational rights. *All schools – with very limited exceptions – established, maintained and operated with public funds under the revised Term 17 will be denominational schools.* We have full confidence in the ability of Canadian courts to interpret "denominational schools" to mean denominational schools. And we are strengthened in this confidence by the fact that the section is explicit in entrenching the rights of the protected minorities to provide for religious education, activities and observances in those schools -- those very rights that the Supreme Court has held to be the core values of denominational rights.

We also note that the only groups authorized to provide for religious education, activities and observances are the Christian minorities protected under the existing Term 17: the Roman Catholics, Pentecostals, Seventh-day Adventists, Anglicans, Presbyterians, United Church, and Salvation Army. In other words, the only groups that will be constitutionally

authorized to provide religious instruction and guidance in the schools, will be Christian.¹ The amended Term 17 thus goes very far in seeking to ensure that all publicly-funded schools are imbued with a Christian ambience.

2. Right to Uni-Denominational Schools: Proposed Amendment to Add "Where Numbers Warrant"

The proposed Term 17 not only constitutionally guarantees the rights of the protected religious minorities to provide for religious education, activities and observances in the inter-denominational schools; it also enshrines in the Constitution the right to uni-denominational schools. This will authorize the continued operation, and new establishment of, exclusively Roman Catholic, Pentecostal or Seventh-day Adventist schools.

Concern was expressed by some witnesses (and indeed by some senators) saying that as drafted, the rights may be more illusory than real, since they will be subject to provincial legislation. We do not share this concern. The right to uni-denominational schools will be enshrined in the Constitution -- and we have full confidence in the ability of our courts to uphold this right against any provincial legislation that attempts to nullify it.

The Hon. Roger Grimes, Minister of Education for the Government of Newfoundland and Labrador, discussed the amendment proposed by some witnesses, and endorsed by some members of this Committee, to remove the phrase "subject to provincial legislation that is uniformly applicable to all schools specifying conditions for the establishment or continued operation of schools," and replace it with "where numbers warrant". The Minister of

¹ Indeed, this gave rise to considerable concern. The role of the Senate is to protect minorities -- not some minorities over others. We heard several witnesses speak eloquently of their position as non-Christian citizens sending their children through the school system. One witness (who appeared as a "walk-on"), told us that while he is a taxpayer, and thus pays for the school system, he and others like him "do not have any control or participation or rights like everyone else.... We do not exist. There is no recognition in the system to recognize a non-Christian" [Testimony of Mr. Azmy Aboulazm, July 9, 1996, 1630- 7-8].

We heard how on one school board (one of the largest boards, representing 10,000 students), "[e]veryone on the school except for one seat had to be Christian. One seat was designated for a non-Christian faith, and it was specifically designated. Other than that, all the other seats have to be of Christian faith" [Testimony of Mr. Robert Mendoza, July 9, 1996, 2030-9]. That witness, who appeared with the panel of students, told the Committee that his father, who was Jewish, was prevented from continuing to serve on the school board because of that provision.

The amended Term 17 would provide for the election at large of one-third of the school boards, which may result in enhanced access for individuals from other minorities.

Education told the Committee that this issue was considered by the Newfoundland and Labrador House of Assembly, *and rejected*. As he expressed it:

This issue is the crux of the matter. It dominated debate in the legislature in Newfoundland and Labrador and amendments that were moved and defeated. There is no doubt about that. If an amendment were to remove the clause "subject to provincial legislation that is uniformly applicable to all schools specifying conditions for the establishment or continued operation of schools," *then we need not have gone through this exercise in the province; we need not have troubled the legislature with it; we need not have gone through a referendum; we need not have gone to the House of Commons; and we need not be having these hearings*. This is the crux of the matter. It would be dishonest for anyone to suggest anything other than that [Testimony of the Hon. Roger Grimes, Minister of Education, Government of Newfoundland and Labrador, July 11, 1996, 1100-3, emphasis added].

Later, the Minister was even more explicit about the potential effect of such an amendment, saying that "In fact, it may frustrate our efforts to go ahead with the reforms we want to achieve" [*Id*, 1100-5].

The Minister assured the Committee that:

The phrase 'subject to provincial legislation that is uniformly applicable' does not at all threaten those rights and only leads to a legislature that must, by law and duty bound, provide legislation that ensures people can exercise the rest of the rights in the same term. This is not at all restrictive or dangerous. This is a further protection. For the first time, right in the constitutional provision, the new Term 17 tells us what are the rights. If any legislature now, in 15 years time, 20 years time or 100 years time tries to pass legislation making it virtually impossible to exercise the rights spelled out, it will be stricken down by any court at any time [Testimony of the Hon. Roger Grimes, Minister of Education, Government of Newfoundland and Labrador, July 11, 1996, 1100-4].

Mr. Loyola Sullivan, the Leader of the Official Opposition in Newfoundland and Labrador, expressed his concern about replacing provincial authority to establish viability standards, with a judicially-interpreted standard of "where numbers warrant":

It would be reasonably difficult to build what these numbers are into the constitution, taking into consideration that what constitutes an appropriate number today, with our shifting populations, may not constitute that in four years time, and especially considering the rate of net out migration in our province in certain areas. Do we come back for constitutional change every time? Our province is shifting more than other provinces, and they are declining numbers [Testimony of Mr. Loyola Sullivan, Leader of the Official Opposition of Newfoundland and Labrador, July 11, 1996, 1000-1].

Mr. Jack Harris, Leader of the New Democratic Party of Newfoundland and Labrador, also disagreed with the suggested amendment to add "where numbers warrant" [Testimony of Mr. Jack Harris, Leader of the New Democratic Party of Newfoundland and Labrador, July 11, 1996, 1000-11].

We note that, as drafted, the provincial legislation must be "uniformly applicable to all schools" -- thus, no legislature could single out one or more religious minority for special treatment (or discrimination). They all must be treated uniformly. And we have full confidence in the ability of our courts to recognize discriminatory treatment, even when it is disguised as uniform treatment. We have full confidence in our courts to be able to apply this constitutional standard to assess provincial legislation.

We had further concerns about the proposed phrase "where numbers warrant." It emerged from the testimony of several witnesses that the addition of this phrase would establish a standard that certain of the protected minorities would not be able to meet. In particular, the Seventh-day Adventists are a small group, with small schools. We were told that historically, about forty years ago, the position of the Government of Newfoundland was that "a denominational school could have been started in Newfoundland with seven students of one religion. That was the government's interpretation 40 years ago of 'where numbers warrant'" [Testimony of Mr. George Morgan, July 9, 1996, 1200-4].

The Seventh-day Adventist representatives were clear when they appeared before us that in and of themselves, "the words 'where numbers warrant' are meaningless to us" [*Ibid*].

A constitutional lawyer, Mr. Colin Irving, went further. He was clear that the substitution of the phrase "where numbers warrant" for the existing proposed provincial legislation would effectively remove any protection for the Seventh-day Adventists. He stated that under such circumstances, "probably they do not have any protection" [Testimony, July 10, 1996, 1445-3].

This reinforced our conviction that such an amendment would be ill advised. The expressed purpose of the amendment, according to the witnesses who appeared before us arguing for it, and according to our colleagues who advocate it, is to protect the rights of the religious minorities who are presently protected by the existing Term 17. But it is clear from the testimony that such an amendment would assist only particular minorities -- notably the Roman Catholics and Pentecostals, who together comprise 44 percent of the population of Newfoundland and Labrador. We recognize that the Seventh-day Adventists are a much smaller minority than the Roman Catholics and Pentecostals, but question whether that is cause for less protection on our part, or whether in fact in our role as protectors of minorities, it is the smaller minorities that require our more diligent efforts: if anything, they are less able to represent their interests.

For all these reasons, we support the language adopted by the Newfoundland and

Labrador House of Assembly, and accepted by the House of Commons, without amendment.

3. Right to Uni-Denominational Schools: Proposed Amendment to Change "Direct" to "Determine and Direct"

Under paragraph (c) of the proposed Term 17, the rights of the protected religious minorities with respect to uni-denominational schools would include the same rights extended for inter-denominational schools -- the right to provide for religious education, activities and observances -- and add the right to direct the teachings of aspects of the curriculum affecting religious beliefs, student admission policy and the assignment and dismissal of teachers in that school.

The suggestion was made by certain witnesses, and endorsed by some senators on the Committee, that the verb "direct" be augmented, and the phrase changed to "determine and direct." We heard extensive contradictory testimony from various witnesses, quoting different dictionary definitions of the words. We were not persuaded that the addition of "determine" would add any real powers or authority to those encompassed within the term "direct", and certainly none sufficiently significant to justify our declining to accept the decisions of the elected legislative bodies and substituting our judgment. One can always quarrel with a particular choice of a legislative draftsman, but in this context, that is not sufficient to warrant our amending the proposed Term 17.

We were satisfied that, in the words of Mr. Binnie, "Linguistically then, adding "determine and direct" does not add very much except to pander to the lawyers' love of saying in several words what ordinary people say in one word" [Testimony of Mr. Ian Binnie, June 26, 1996, 1350-2].

4. Minority Rights: Striking a Balance

We accept the view of the Hon. Allan Rock, Minister of Justice, when he stated that our task is to assure ourselves that the process by which the amendment came forward from the province was fair; and to evaluate whether there is a minority that has been unreasonably disadvantaged in the process that has been proposed. Professor Bayefsky stated that "the question of rights and whether rights have been sufficiently protected must balance the rights of a whole series of different groups and that it would be wrong to focus only on one" [June 18, 1996, 1040-2].

Dr. Kathy Brock expressed the same principle, saying, "The criteria must be clearly developed that minority rights would be damaged and that that damage would not be offset by the gains in terms of educational quality or the rights which other groups within society gain. For example, you must balance minority rights against the right of parents to have control over where their children go to school" [June 18, 1996, 1010-2].

We agree. We are satisfied that the proposed Term 17 enshrines very extensive

rights for the protected religious minorities -- indeed, several witnesses stated that under the proposed Term 17, the minorities would retain "a great deal more power and control than would be the case in a lot of other provinces" [Testimony of Professor Anne Bayefsky, June 18, 1996, 1040-1; the same view was expressed by Professor Dale Gibson, June 26, 1996, 1130-6].

All rights exist in the context of other rights. No right is absolute. We must balance not only the rights of each protected religious minority, but also the rights of the children, and the rights of parents. Mr. Loyola Sullivan, Leader of the Official Opposition, Roman Catholic parent and former teacher told the Committee: "I look upon the amendment as loosening the shackles to give parents the right to make a choice" [July 11, 1996, 0900-13].

And in our opinion, the rights of the children themselves must weigh heavily in the balance. We heard a panel of students, and were persuaded of the urgent need for reform in the educational system. We were impressed by the testimony of Mr. Sullivan, when he explained that his decision to support the proposed Term 17 was "based on what will be best for the children of our province in tough financial times, with declining enrollments" [July 11, 1996, 1000-5].

There is no question: Newfoundland has experienced, and is still in the throes of, a transformation of its economy that strikes at the heart of its traditional way of life. Its financial difficulties are well known. We cannot, as the Senate of Canada, stand in the way of that province instituting educational reforms that could assist in positioning the province to take full advantage of the new information-based economy, in which the most treasured resource is a highly educated and skilled workforce, to replace the traditional cod fishery.

We believe that the Right Reverend Donald Harvey of the Anglican Church expressed the current situation in his province eloquently:

As church leaders, most of us recognize all too painfully, the discontent, the suspicion and the real desire for change which exists in this province today. Some of these signs are not healthy, but it would be folly to ignore that they are there. Indeed, I can personally testify that, during 33 years of ordained ministry on the island and in Labrador, which included witnessing the implementation of the Warren report in the 1960s, I have never witnessed anything remotely like the genuine concern, dissatisfaction and even hostility over the manner in which a large core of people perceive this whole matter to have been manipulated and bungled at all levels.

...

Far too much of our time and resources in recent years have been deployed in a power struggle -- and nothing but a power struggle -- which has served to weaken and dilute the attainment of these objectives. Our hope now is that this bill will be passed and that the government, with its new authority, will listen to the dictates of its people as they attempt to frame a system which will embody the best of the past while providing for efficiency and consolidation to meet the rapidly changing demographics

of this province. We owe our children nothing less [Testimony of the Right Reverend Donald Harvey, Anglican Church, 0830- 7-8].

5. Other Minorities

The Committee also heard testimony and received submissions concerning the position of aboriginal people on the issue of education in Newfoundland and Labrador, and Term 17.

There is now no explicit mention of aboriginal people in the Terms of Union between Newfoundland and Canada. We believe the Terms of Union should be clarified, to underscore the fact that there are aboriginal people in Newfoundland and Labrador, and that they have rights.

The proposed Term 17 provides, in subparagraph (b)(ii), that "the Legislature may approve the establishment, maintenance and operation of a publicly-funded school, whether denominational or non-denominational." We believe that this may provide an opportunity for aboriginal people to acquire control over their education. We strongly support these efforts. We believe that aboriginal rights must be respected in the restructuring of Newfoundland and Labrador's educational system.

We also heard testimony about the efforts of the "Fédération des parents francophones de Terre-Neuve et du Labrador" to establish a "commission scolaire" for the francophone population of the province. We were pleased to learn from the Hon. Roger Grimes, Minister of Education, that on July 10, the cabinet approved an amendment to the proposed new education legislation, that will enable the establishment of such a "commission scolaire." There is therefore now authority to bring such legislation forward, along with the other legislation to implement the educational reforms following upon passage of the revised Term 17.

IV. EFFECT OF AMENDMENT ON OTHER PROVINCES

A final issue that was presented for our consideration in this matter, is the external effect of the amendment on other provinces, and whether the Senate will be establishing a precedent that could imperil religious education elsewhere.

We are satisfied that this amendment will not establish any negative legal precedent. The situation in Newfoundland is unique. There is no other province in which all publicly-funded schools are denominational. There is no other province with an analogous school system, or with the same constitutional context for that system. Term 17 is distinct from section 93 of the Constitution, and from the alternative provisions substituted by other provinces for that section.

The Minister of Justice, the Hon. Allan Rock, told this Committee that, "Precedents, to have value, require like facts or similar, if not identical, principles. It would be very

difficult to find a future circumstance elsewhere in Canada that would replicate the principles and circumstances that prevail in this instance" [Testimony of the Hon. Allan Rock, Minister of Justice and Attorney-General, June 20, 1996, 1030-7].

We believe that a precedent can equally be established by refusing to act, as by acting. As Professor Bayefsky pointed out in our first hearing on this matter,

The question of modernization, of keeping our Constitution up to date and responsive to the needs of Canadians over time means that it is not a sufficient answer to say that there are rights here which hitherto have been entrenched and, therefore, in and of themselves, are subject to change, that they must be a barrier. By definition, that would make the Constitution inflexible and prevent change [Testimony of Professor Anne Bayefsky, June 18, 1996, 1020-2].

We believe that our Constitution is open to modernization; that it is a flexible instrument, capable of meeting the needs of Canadians over time. If any precedent can be established in this unique situation, it is that such an amendment can be achieved.

V. CONCLUSION

In conclusion, we are satisfied that the process of generating the amendment to Term 17 was fair. Each of the protected minorities whose rights would be affected were afforded full opportunities to participate in the public debate leading up to this amendment, including the hearings before the Royal Commission on Education, the referendum and the general election of 1996. They actively participated in discussions with the Government of Newfoundland and Labrador.

We are also satisfied that on balance, the rights of the protected minorities would be sufficiently protected by the proposed amendment. While the minorities would clearly be affected by the revision, they cannot be said to be oppressed by the change. The schools will continue to be denominational schools. Each of the protected minorities will continue to have the right to provide for religious education, activities and observances in the schools. With respect to uni-denominational schools -- the right to which will be constitutionally entrenched -- the rights will be even broader. Indeed, the rights of the protected minorities after the revision will be more extensive than those enjoyed by religious minorities in other provinces.

Having considered and weighed the rights at issue, we have no difficulty agreeing with the resolution moved in the Senate by Senator Fairbairn, resolving that an amendment to the Constitution of Canada be authorized to be made by proclamation issued by His Excellency the Governor General under the Great Seal of Canada, in accordance with the proposed Term 17 as authorized by the Newfoundland House of Assembly and by the House of Commons.

We therefore recommend that the Senate adopt the resolution without amendment.

DISSENTING OPINION

I. SUMMARY OF EVIDENCE AS PREPARED BY THE COMMITTEE RESEARCH STAFF

1. Background and Expert Opinion

a. Historical Background

At confederation, the *Constitution Act 1867* gave the provinces exclusive jurisdiction over education with two exceptions: the protection of denominational rights existing in law at the time of confederation, and a federal remedial role in protecting denominational educational rights. As each of next five provinces joined Canada, their terms of union either adopted (British Columbia and Prince Edward Island) or adapted (Manitoba, Alberta and Saskatchewan) section 93. Due to differing circumstances in the various provinces, denominational education rights established by law at the time Newfoundland joined Confederation existed only in Ontario, Quebec, Alberta and Saskatchewan. The issue of denominational educational rights was further complicated by the fact that, in many parts of Canada, the lack of constitutional protection for the Catholic school system tended to entail the loss of francophone schooling.

In 1949, Newfoundland became the tenth and latest province to join confederation. In the Terms of Union, Term 17 dealt with denominational education. Term 17 was unique in three respects. The other nine provinces had guarantees for the legal rights enjoyed by religious denominations outside of the public education system, while Newfoundland had no public educational system. As well, the terms of union of the other nine provinces contemplated only the Protestant and Catholic religions, with the Catholic religion being in the minority in all provinces other than Quebec and Manitoba, while Newfoundland's terms of union gave educational guarantees to seven different religious classes collectively representing over 95 percent of the population. Finally, all of the constitutional provisions regarding denominational education for the other nine provinces included an appeal to Parliament against any provincial legislation which did not respect those rights, as well as a provision for federal legislation overriding or amending such provincial legislation. Term 17 makes no reference to such a federal role, originally described in sections 93(3) and (4) of the Constitution.

During the discussions surrounding the patriation of the Canadian constitution, some Newfoundland Members of Parliament expressed concerns as to whether the *Charter of Rights and Freedoms* would affect Term 17 and, more particularly, the rights of the Pentecostal Assemblies, which were not recognized in law until 1954 and therefore were not constitutionally protected by Term 17. When the Joint Committee of the House of Commons and the Senate studied the proposed Charter, an amendment was moved that the Charter not apply to Term 17. The amendment was expanded to provide an exemption for

denominational educational rights throughout the country. The Pentecostal Assemblies were given constitutional protection by a separate constitutional amendment under section 43 in 1987. Section 29 of the Charter reads:

29. Nothing in this Charter abrogates or derogates from any rights or privileges guaranteed by or under the Constitution of Canada in respect of denominational, separate or dissentient schools.

b. The Newfoundland educational system

The first recorded arrangement to provide educational instruction in Newfoundland and Labrador was established in the French community at Placentia and St. Pierre in the summer of 1686, when the inhabitants agreed to support a Roman Catholic priest, whose duties included instructing the children for four months each year. By the time the first *Education Act* was passed in 1836, the population was primarily Church of England, Roman Catholic or Methodist and it was assumed by these groups that education was a responsibility of the family and the church rather than of the state. In effect, with the 1836 Act, the Legislature accepted a moral obligation to share some of the cost of education, leaving the authority with the church and family.

The non-sectarian local school boards envisaged by the 1836 legislation failed to work largely because of a dispute between the Roman Catholic and Anglican board members over the appropriate version of the Bible to use. An amendment to the Act in 1838, banning Bible readings from any version, only served to increase the protests rather than mute them. In 1843, the government, convinced that no compromise was possible, provided for the establishment of a separate Roman Catholic school board and of a school board for the Church of England, with the Education Grant to be distributed proportionately between the two. The schools were also divided along denominational lines, and this marked the beginning of legislative provisions for the denominational system of education in Newfoundland.

The *Education Act* of 1874 recognized the Church of England, the Roman Catholic Church, the Congregational Church, the Free Church of Scotland, the Kirk of Scotland and the Methodist Church as denominations for school board control. Two years later, new legislation provided for the appointment of three denominational Superintendents of Education, representing the Church of England, the General Protestant community and the Roman Catholic Church. The Salvation Army was recognized in 1892, the Seventh-day Adventists in 1912 and the Pentecostal Assemblies in 1954.

The *Education Act* of 1927, the last major *Education Act* before Confederation in 1949, endorsed the existing denominational education system as the recognized and approved state system, and identified four areas of denominational or church control in education:

1. a right to denominationally-based school boards which could own and operate schools;
2. the right of these boards to appoint and dismiss teachers;
3. the right of these schools to receive public funds on a non-discriminatory basis; and
4. the right to establish denominational colleges.

These were the denominational educational rights given protection by Term 17 of Newfoundland's Terms of Union with Canada.

Throughout the last 100 years, there have been co-operative efforts to improve the educational system by co-ordination and amalgamation, with the impetus coming primarily from the grass-roots of the education system, such as parents and teachers. Even the first co-operative effort in denominational education came not from the government or churches, but from the classroom teachers. In 1890, they formed the Newfoundland Teachers' Association, which was specifically mandated as an inter-denominational organization whose purpose was to work for the good of all teachers and for the general good of education, regardless of denominational affiliations.

In 1969, three denominational education councils were established, replacing the denominational superintendents: the Integrated Education Council, the Roman Catholic Education Council and the Pentecostal Education Council. The Integrated Education Council originally represented the Anglican, Salvation Army and United Churches. Later that year, the Presbyterian Church joined the Integrated Council, followed by the Moravian Church in 1977. The Seventh-day Adventist Church maintained their separate school board, and did not join the Integrated Council.

At the time of integration in 1969, the existing 270 school boards were consolidated into 37 -- 20 Integrated, 15 Roman Catholic, one Pentecostal and one Seventh-day Adventist. By 1992, as a result of co-operative efforts rather than legislation, the number of boards had been reduced to 27 -- 16 Integrated, 9 Roman Catholic, one Pentecostal and one Seventh-day Adventist. The governance and operation of the education system was shared among a non-denominational Department of Education, the Denominational Educational Councils and the school boards, and this system has remained largely unchanged since 1969.

The formal mechanism for co-operation and co-ordination between the denominational councils is the Joint Committee, created in 1969, which provides an official forum where each Council, through its Executive, can discuss issues of mutual concern, areas of co-operation, and shared services and facilities.

In 1990 the Government of Newfoundland and Labrador appointed a Royal Commission, chaired by Dr. Len Williams, to study the delivery of educational programs and services in the province. The Commission submitted its report "Our Children, Our Future" in 1992. Dr. Williams appeared before the Committee to describe the educational system in Newfoundland and Labrador, and the results of the Royal Commission's inquiry. He clearly stated the need, in his view and that of the Royal Commission, for reform of the denominational system. He explained that the reason Newfoundland had no public educational system was a scarcity of resources. With 100,000 students spread throughout the province, an alternative or parallel system to the denominational system would be too expensive to maintain.

According to Dr. Williams, addressing the needs of all children requires a meaningful response to individuals and groups whose needs are not being adequately met: children with learning disabilities, children with special interests and talents, and children who are socially and economically disadvantaged. It also means addressing concerns about the quality of schooling and the competitiveness of the system.

Dr. Williams stated that a severe decline in school population combined with the current fiscal and educational inefficiencies imperil the overall quality of programming. For example, there has been a trend in the provincial educational system towards inclusion, i.e., the accommodation of children within the school system regardless of disability. Given the expense involved, Dr. Williams was of the opinion that it did not make sense to address the issue of inclusion on a denominational basis, but observed that the denominational barriers were difficult to cross. However, Dr. Williams stated his conclusion that parents in Newfoundland were prepared to accept revisions to the denominational system but not its replacement.

When asked why the Commission had not called for a constitutional amendment to Term 17, Dr. Williams replied that there had been hope that the recommendations of the Commission could be achieved by building on the historical model of collaboration and co-operation. However, the Commission recognized that the changes recommended could only come with the consensus of those who held the rights or with a constitutional amendment. He expressed his opinion that the "real losers" in the protracted debate over educational reform were the students, and supported the amendment because "evolution is a very slow process and we cannot afford to wait."

c. The Role of the Senate in a section 43 amendment.

Section 43 of the *Constitution Act, 1982*, is the amending formula which applies to changes to constitutional provisions which affect one or more, but not all, provinces. There was a general consensus among witnesses that the proposed amendment to Term 17 required the use of the section 43 formula.

Dr. Kathy Brock, from the Political Science Department at Wilfrid Laurier University, and Professor Anne Bayefsky, a noted constitutional lawyer and author, gave testimony on section 43 amendments in general.

Dr. Brock explained that section 43 provides for amendments to be made by an identical resolution initiated and passed by the province(s) concerned, the Senate, which has only a suspensive veto, and the House of Commons before being proclaimed into law.

Dr. Brock suggested that the Senate may approve, reject or amend the resolution. However, the latter two actions involve substituting the judgement of the Senate for the decisions of elected legislative bodies and, in her view, would require the existence of significant flaws in the amendment or in the process followed in developing the amendment. For example, it would be necessary to establish that minority rights would be damaged, and that such damage would not be offset by the gains in terms of educational quality or the rights which other groups within society gain.

She stated the Senate has a traditional role in protecting minority rights. This is particularly important given the similarity of the existing Term 17 to provisions in section 93 of the *Constitution Act, 1867*, section 22 of the *Manitoba Act* and section 17 of the *Saskatchewan and Alberta Acts*. However, the existing Term 17 has distinct features from these provisions.

In her testimony, Professor Bayefsky stressed that section 43 amendments should be inevitably linked to the question of constitutional amendment as a whole. The language of section 43 makes it appropriate that the Houses of Parliament not rubber stamp a proposal from the provincial government, but take a considered view of the motivation for the amendment and its effect on such matters as minority rights and the modernization of the Constitution.

Professor Bayefsky noted that constitutional change may affect rights, and then the question becomes whether such change is appropriate and whether it has been fairly done. She suggested three criteria which should be considered by the Senate when exercising its judgement on the proposed amendment: Was the process of generating the proposed amendment fair? Is the amendment potentially oppressive to minorities? What are the consequences for the national fabric?

With respect to the fairness of the process, Professor Bayefsky suggested that the Senate consider a series of questions. Did the amendment result from a process which was fair and democratic? Were there public hearings? Was there an attempt at non-constitutional reform? Were there negotiations with the affected parties? Was there a referendum? Was there an election which turned, in part, on this particular proposal?

As for the effect on minority rights, Professor Bayefsky posed another set of questions. Was the intention of the government to improve the quality of education, or was

there some kind of suspect intention? What was the involvement of the minority in the process? Does the outcome still protect those minority rights in some form? Are the members of the minority left with a certain measure of protection? What is the impact of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which articulates such goals as equality, multiculturalism and freedom of conscience, on the concept of the minority rights involved?

Having asked the first two questions on whether the process was fair and whether it nonetheless oppressed a disadvantaged minority, the Senate should consider the consequences for others. What are the external effects on other provinces, for example? Does it set a precedent? Are the peripheral effects significant and damaging to the character of Canada, or is this a unique situation which is not analogous to the situation in other provinces?

It was within these guidelines that the Committee commenced its study.

d. Term 17 and denominational rights

Professor Benoit Pelletier, Faculty of Law, University of Ottawa and Professor Dale Gibson, Faculty of Law, University of Alberta, gave an independent assessment of the proposed amendment to Term 17.

Although both experts agreed that section 43 was the appropriate formula for the proposed amendment to Term 17, Professor Pelletier expressed the viewpoint that section 93 could be divided into two parts: the introductory clause, which gives each province exclusive jurisdiction over education in the province; and the exemption for denominational rights contained in subsections (1) to (4). He suggested that any amendment to the first part of the section, exclusive provincial jurisdiction over education, might well require the use of the section 38, which requires the approval of seven provinces which represent at least 50 percent of the total provincial population.

Professor Pelletier expressed the view that the amendment to Term 17 affected only Newfoundland. However, he stated extreme caution is in order. If Parliament accepts a diminution of denominational rights in Newfoundland, it may be difficult to refuse a similar amendment to another province, particularly Quebec. Although one can argue that an amendment of section 93 might require the consent of two, four or six provinces, it is also possible that the Supreme Court would approve of an amendment agreed to by only Quebec and the federal legislature.

Professor Pelletier's view of the 1993 Supreme Court decision [*Quebec Education Act Reference*] on denominational school rights in Quebec was that the denominational education rights guaranteed to Catholics and Protestants in Montreal and Quebec City entitled those classes of persons to separate confessional schools and to the "structures" which would allow them to manage those schools. However, it is difficult to determine what is included in the court's concept of "structures."

He noted that the existing Term 17 was the only provincial denominational education provision that did not include the possibility of intervention by the federal government. However, he cautioned against drawing the conclusion that the federal government had no protective role. His view was the absence of an appeal to the federal government in the existing Term 17 resulted simply from the fact that, by 1949, it seemed less appropriate to recognize the possibility of an appeal to the federal government or of Parliament adopting a remedial law.

Professor Pelletier explained that there was no significant relationship between the Newfoundland referendum, and any referendum on Quebec sovereignty. If Quebec became sovereign by virtue of international law, the Canadian Constitution would cease to apply in Quebec. Therefore, any question of amending the Canadian Constitution would no longer involve Quebec, Quebec institutions, Quebec citizens, or Quebec courts.

Professor Gibson commenced his remarks by stating conclusively that the proposed amendment to Term 17, if accepted, would have no effect on the status of any future referendum in Quebec. First, there is no comparison between the amendment of one term of a provincial constitution under the bilateral section 43 formula, and an amendment which would remove a major part of the country. Second, the referendum in Newfoundland was not a crucial, or even a significant, part of the amending process. Third, Parliament is under no obligation to accept a resolution which comes from a province.

Professor Gibson agreed that an amended Term 17 still provided denominational rights beyond what is available in many provinces. However, he was of the opinion that the proposed resolution would diminish existing denominational rights by subjecting them to the legislative will.

Professor Gibson also suggested that the rights listed in the proposed clause I(c) do not include certain denominational education rights which probably are embedded in the existing Term 17. For example, at present each class of persons has the constitutional right to completely control the management of its own denominational school board. Reform pursuant to the proposed Term 17 could result in multi-denominational boards representing a variety of schools and a variety of denominations. The result would be a significant, overall diminution of the management abilities or rights of the denominational school supporters.

Professor Gibson was of the opinion that the denominational education law existing when Term 17 was enacted in 1949 did not preclude the Newfoundland legislature from legislating in respect of publicly-funded education for non-protected groups, although such funding would not have constitutional protection. In his view, the 1987 amendment was not necessary to protect Pentecostal schooling rights, although it did give constitutional status to those rights.

Professor Gibson stated that reforms relating to non-denominational schools, or to unprotected denominations, would not require a constitutional amendment. However, other

reforms, such as achieving major cost savings by amalgamating school boards, would require a constitutional amendment because they would interfere with the entrenched right of denominational management of schools.

2. The View From Ottawa

The views of the witnesses are framed under the three criteria: Was the process of generating the proposed amendment fair? Is the amendment potentially oppressive to minorities? What are the consequences for the national fabric?

a. The fairness of the process

i. The history of the process

The Minister of Justice described to the Committee the factors that influenced the national government to support the proposed amendment. The government looked at all aspects of the process: the decades of discussion, the long-term negotiations between the government and the denominational groups, the Royal Commission's report in 1992, the 1996 provincial election which the government won on a platform including educational reform, the state of the school system in Newfoundland, the nature of the proposed changes and the rights that would remain after the amendment. Finally, there was the fact that in May the Newfoundland House of Assembly adopted a unanimous resolution calling upon Parliament to act urgently to give effect to the proposed constitutional change.

The Minister stated that the issue is the desire of the provincial government to modernize its school system. He stated that there has been no unanimity of view, but the process has been fair, and it was for this reason that the national government was asked to participate.

Dr. Brock noted that if a referendum is used, it must still be determined whether the minorities have been otherwise consulted through hearings or other public consultation mechanisms, whether the public is aware of the implications of the amendment, and whether the quality of the legislative debate was acceptable.

ii. Whether a constitutional amendment is necessary

The Minister of Justice stated that a constitutional amendment was necessary because there would be a change in the way in which denominational rights would be exercised.

Professor Bayefsky was of the view that a constitutional amendment was the appropriate and necessary process because otherwise the threat of constitutional challenge would hang over any kind of suggested reform from the beginning, and the reforms would inevitably be bogged down in the courts for a long time.

Mr. Ian Binnie, an ex-Associate Deputy Minister of Justice who recently provided the Government of Newfoundland with an opinion on the constitutionality of the proposed amendment, agreed that in the 1993 *Quebec Education Act Reference* the Supreme Court had given the Quebec government substantial leeway, even within the constraints of section 93, to reform its educational system along linguistic lines. However, he argued that this could not be applied to the Newfoundland situation. Mr. Binnie suggested that the 1948 context in Newfoundland, which was constitutionally entrenched by Term 17, was much more constraining than the 1867 context in Quebec.

He referred in particular to section 76 of the 1948 Newfoundland legislation which appears to limit the government's ability to fund schooling according to need rather than population. He agreed that the Newfoundland legislature could presently create new schools, but only in the context of the participation of all denominations under the practices and procedures as they existed in law in 1948. Creating and funding new schools would mean increasing the allocation of money to the denominations in accordance with population and not in accordance with need.

Mr. Peter Lauwers, a lawyer who appeared with a number of Catholic organizations argued on the other hand that the system of education in Newfoundland could be restructured and reformed without the need for a constitutional amendment. Nothing prevents the Newfoundland government in principle or in law from establishing an interdenominational school system for those who voted to give up their denominational rights. The Evangelical Fellowship concurred that, while the existing Term 17 prohibits the provincial government from adversely affecting the protected groups, it does not impede or prevent the government from benefitting other groups.

Dr. Williams disagreed with the workability of such a non-constitutional option. He felt the proposed Term 17 is the next logical step in the history of education in Newfoundland because the changes proposed by the government would neither remove the churches from education, nor would they make the system non-denominational. A parallel secular system would be too expensive for Newfoundland to maintain, and would only dilute the system already in place.

iii. Other minority rights

The Minister of Justice noted that both Professor Bayefsky and Dr. Brock felt that this issue involves weighing and balancing interests. He quoted Professor Bayefsky's opinion that "the questions of rights and whether rights have been sufficiently protected must

balance the rights of a whole series of different groups and it would be wrong to focus only on one."

He also cited Dr. Brock: "The criteria must be clearly developed that minority rights would be damaged and that that damage would not be offset by the gains in terms of educational quality or the rights which other groups within society gain."

Minister Rock described the rights affected by the proposed amendment as follows: "First, Newfoundland children and their right to the best possible education; next, parental rights, to have control over where their children go to school; third, the rights of each religious denomination; and fourth, the rights of the elected representatives of Newfoundland and Labrador to provide an appropriate educational system as they see fit."

Grand Chief Ovide Mercredi of the Assembly of First Nations observed that there is nothing in the Newfoundland amendment that gives explicit protection to the First Nations in that province to maintain and operate with public funds their own schools under First Nations authority and jurisdiction. The First Nations want the aboriginal right to education to stand on its own, rather than existing implicitly in the context of other constitutional provisions. They are also concerned that the proposed Term 17 will make it easier for the federal government now to assert that First Nations education is, in Newfoundland, a provincial responsibility.

b. The effect on minority rights

i. The nature of the proposed Term 17

The Minister of Justice testified that the proposed Term 17 would only effect changes in the manner in which denominational education rights are exercised, and denominational schools are administered. There would still be denominational schools, and a role for the churches in education.

Minister Rock explained the government had considered the fact that there is no single majority denomination in Newfoundland, and that each of the seven denominations will be affected equally in proposed changes. Single denominational schools will exist where requested by the parents and where there are sufficient numbers of students for a viable school. He agreed with Professor Bayefsky that "a significant role is still given to minorities within the educational system, in fact a great deal more power and control than would be the case in a lot of other provinces." He noted that the mere existence of a 50-year-old term does not mean that it can never be changed, for the Constitution is a living and flexible document which must adapt.

Mr. Ian Binnie voiced the opinion that the proposed Term 17 essentially deals with reorganisation. The diminished rights relate to the construction and funding of schools, and

the machinery of the educational system; none of these are matters falling within the core or protected constitutional values of denominational education.

According to Mr. Binnie, the essential question for the Senate should be whether Newfoundland is respecting what are truly the rights of denominations *as* denominations, while allowing the rights of Newfoundlanders as citizens and taxpayers to a rationalization of the school system.

He argued that subsection 1(a) is essentially a grandfather clause permitting existing schools to continue to have the right to provide for religious education activities and observances, which he felt focused on the Supreme Court's concept of the essence of denominational education. Subsection (b) insists that any criteria applied by the provincial legislature in the area of non-core values -- that is, those that have nothing to do with religious education activities or observances -- be uniformly applicable.

However, witnesses from the affected denominations asserted that the proposed Term 17 would mean that parents in Newfoundland and Labrador will, in large part, have the right to educate their children in Catholic schools, taken away. Catholic schools, as the church understands that concept, may no longer be possible. The Federation of Independent Schools held the view that the proposed amendment to Term 17 was not about educational reform, but about who governs the school system and how it will be governed. Governance in their view was part and parcel of denominational education.

The Committee also heard from Mr. Colin Irving, a lawyer who has acted as a constitutional advisor to the Catholic and Pentecostal Education Councils. Mr. Irving also appeared before the Supreme Court of Canada as counsel in a number of the most recent denominational education cases. In general, Mr. Irving's arguments tend to support those witnesses who assert that the new Term 17 substantially impinges on the rights of parents to denominational education for their children.

Mr. Irving observed that the present debate is essentially the same as that which led to the inclusion of section 93 in the 1867 *Constitution Act*. At that time, the Protestant view in Ontario and Quebec was that schools should be "Christian" but not church-governed. They desired a public school system, and did not wish to be subjected to a "Catholic" education in the event that the Protestants constituted a minority in any given school district. "Catholic" education, by definition, was church-governed. Consequently, section 93 was meant as a constitutional guarantee for minorities. Similarly, in 1949 Term 17 also was a protection of minority rights.

According to Mr. Irving, although the integrated churches may be willing to give up certain of their rights in relation to education, they do not wish to exercise those rights in the same way as do the Catholic, Pentecostal, or Adventist classes of persons.

ii. *The nature and scope of "denominational education"*

The Canadian Conference of Catholic Bishops explained that a denominational school places the student in a framework where all of the important values are studied and understood. Mr. Lauwers argued that this concept of Catholic education has been recognized by the Supreme Court and is well accepted in Canadian jurisprudence. A Catholic education is holistic, and religious exercises and catechism once a week cannot in and of themselves fully constitute a "Catholic education."

The Evangelical Fellowship of Canada took the position that education is shaped by a framework of belief and values, sometimes called a "world view," by which individuals make sense of their lives and the world around them. Thus, education is inherently religious or ideological, and at its foundation faith-based. As all education has a value basis, no schools can be called "neutral."

The Evangelical Fellowship also noted that, under the current Term 17, it is possible for the Roman Catholic, Seventh-day Adventist and Pentecostal schools to provide an hour-by-hour, subject-by-subject, infusion of Christian principles, thought, perceptions and interpretation. They felt that the new interdenominational system would make this very difficult, if not impossible. Rather than being able to shape the whole of the curriculum, denominations would be restricted to providing religious education classes and religious observances.

Mr. Binnie, on the other hand, argued that a "holistic" understanding of denominational education is not consistent with Supreme Court of Canada jurisprudence. In 1989, the Montreal Protestant School Boards argued, before the Supreme Court, that the Protestant educational ethic touched every aspect of education and every aspect of the functioning of the school. The Court did not disagree, but ultimately held that the intention of denominational rights, as a constitutional value, was narrower than the educational ethic because there had to be a balance between the rights of the legislature to regulate the denominational system in the best interests of the population and the right of denominational schools to define what precisely are the rights that pertain to them.

Mr. Binnie argued that the 1993 *Quebec Education Act Reference* made several crucial comments about the balance between provincial legislative rights and denominational educational rights. Section 93 and Term 17 grant exclusive legislative power over education to the provincial governments, as well as establishing that existing denominational rights are a limitation on that exclusive jurisdiction. Imposing too many limits on the provincial legislative power would prevent the province from exercising its jurisdiction over education effectively. Additionally, the Supreme Court has accepted that the machinery of education must be modernized and altered over a period of time to respond to evolving needs.

Mr. Lauwers argued that the proposed Term 17 would make the exercise of a right to separate denominational schools entirely subject to "uniformly applicable provincial laws."

In consequence, the protected Newfoundland denominations would go from a situation of certainty to a situation of complete uncertainty, because the criteria for establishing separate denominational schools would be at the whim of the provincial government with the denominational classes having no effective recourse.

Mr. Irving concurred. Although 17(1)(b) gives the appearance of granting a right, it also provides expressly that that right is defeasible by provincial legislation: the Government of Newfoundland is allocated the power to set conditions for the exercise of the right. Such conditions could make the right meaningless and/or impossible to exercise.

iii. Criticisms and suggested amendments to Term 17

Several witnesses felt that the proposed Term 17 gave the term "denominational schools" a new meaning which is quite different from the rights protected in 1949. Although the proposed amendment refers to "denominational schools," these witnesses felt the capacity of the schools to educate according to the parents' religious beliefs will be minimal except in exceptional circumstances.

Mr. Binnie argued that the Supreme Court has defined the core values of denominational education, and it would be appropriate to measure the proposed Term 17 against those core values rather than an historical concept of "denominational schools."

Supporters of Roman Catholic and Pentecostal classes were most concerned that the proposed Term 17 would make their schools dependent on provincial legislation setting thresholds for viability.

Dr. Brock noted that the Newfoundland government is saying to parents that if they get together, where numbers warrant and if the parents petition for a school, the government will stay with the denominational school. If the government holds to that principle, protection is in place, but the policy is only a political decision and can be changed at any point. If they give precedence to the common school where there are two schools in a district, or when student numbers begin to drop, there will be an erosion of denominational rights.

Mr. Binnie, defending the proposed Term 17, argued that the Supreme Court of Canada has stated that there is a balance between the jurisdiction of the province to regulate the education system in the best interests of the population and the right of denominational schools to define what precisely are the rights that pertain to denominational schools.

He noted that the Supreme Court has distinguished between the core values of religious and moral education, and non-denominational aspects which are not constitutionally protected. He suggested that Supreme Court decisions support the proposition that legislatures should have a role in defining the non-core values.

The Catholic School Boards in Quebec, however, shared their experience that where management of a board is shared amongst several groups, some more secular than others, religious programming is endangered and could ultimately disappear. Within the context of a multi- or non-denominational school board, the continued existence of a uni-denominational school could be fragile and tenuous.

When asked if he would contemplate amendments to the resolution, the Minister of Justice replied that he would not because "I represent the riding of Etobicoke Centre and I do not presume from Etobicoke Centre to tell the Province of Newfoundland how it should word its legislation for the administration of its school system." The Minister added that as long as there is democracy in the process, and fairness, and no abrogation of minority rights then the national Parliament should proceed without imposing capriciously from this distance words that may not be appropriate in the amendment.

However, witnesses did suggest two specific amendments. Some argued that the absence of an objective test, such as "where numbers warrant," means that the affected denominational minorities would be left without any recourse to the courts. Mr. Irving was one such witness, stating that the proposed paragraph 17(1)(b), as drafted, would create "a right which is not a right." He told the Committee that: "You are being asked to approve a constitutional guarantee which is no guarantee at all and could never be taken to a court of law."

Mr. Irving proposed that "where numbers warrant" be substituted for the entirety of the introductory "subject to" clause. Mr. Binnie and Mr. Irving agreed that such an amendment would broaden the right provided by the new Term 17; however, in Mr. Irving's view, such an amendment would in fact be consistent with the promise made by the Newfoundland government at the time of the referendum, namely that uni-denominational schools would exist "where numbers warrant."

Mr. Binnie noted that the phrase "where numbers warrant" involves the jurisprudence growing out of section 23 of the Charter, i.e., minority language educational rights. He argued that it would be inappropriate to import the tests for minority language rights and education rights into a section 93 context. Section 23 is a remedial provision, and Term 17 is not a remedial provision.

Witnesses also expressed a concern that Term 17 only provides for a denominational right to "direct" certain aspects of uni-denominational schools. They felt that there is a difference between the right to direct and the right to determine, and that the word "determine" should be added to the proposed Term 17.

Mr. Binnie argued that the usual dictionary definition of "direction" likely would include: carrying-out, organizing, supervising and determining the course of the activity being directed. Consequently, the addition of "determine" would only "pander to the lawyers' love of saying in several words what ordinary people say in one." Mr. Binnie

suggested that lawyers would always argue about different ways of saying things, and the issue was whether drafting issues were sufficient to precipitate a reworking of the whole process at this stage.

Mr. Irving responded explicitly to Mr. Binnie's argument, saying that a discussion of the distinction between the terms "direct" and "determine" is not a mere semantic quibble. In particular, Mr. Irving noted the Supreme Court of Canada's 1989 decision in the *Protestant School Boards of Greater Montreal* case, where the Court ruled that the statutory power to "regulate" a course of study did not mean that the Boards had the power to "determine" the curriculum. Therefore, amending Term 17 so that the classes of persons only have powers of direction substantially reduces their constitutional rights.

c. The effect on the national fabric

The Minister of Justice discussed the matter of whether or not the amendment could set a precedent that could imperil denominational education elsewhere. He noted that the situation in Newfoundland is unique in many respects and that precedents require like facts or similar principles to have value. Parliament must make an independent judgement in each and every instance of a proposed bilateral amendment. Term 17 should be discussed on its own merits, and the fact that there may be other constitutional rights that can be amended using the section 43 bilateral formula should not be an issue.

Minister Rock also noted that changes to minority language education rights or to aboriginal rights could not be made using the bilateral section 43 formula. Such changes would require at least the general amending formula level of consensus, i.e., seven provinces with at least fifty percent of the population.

However, various witnesses, including the Canadian Catholic School Trustees' Association, indicated that the historic compromise in matters of education, which provided for a general school system with the right of Protestants in Quebec and Roman Catholics in Ontario to set up their own tax-supported schools, was the key to Confederation or "the arc of the covenant." They indicated that any amendment affecting denominational rights might have serious consequences elsewhere in the country. Mr. Michael Harrington, legal counsel to the Canadian Conference of Catholic Bishops, noted that section 29 of the Charter, enacted in 1982, reaffirmed the modern importance of denominational education rights.

Professor Gibson suggested that the proposed amendment would have no legal impact on minority rights outside Newfoundland and Labrador. He felt that the degree of political impact would depend upon the degree to which Parliament studied the matter on its individual merit, and accepted or rejected it on individual merit. If the amendment were to be rubber-stamped, for example, it might well create a political precedent. Whether Parliament accepts the amendment merely because the province requested it, or because Parliament agrees that denominational school rights should be diminished, or because

Parliament concludes that there is no significant diminution of minority rights, would have a major impact of the type of political precedent involved.

Professor Robert Carney, from the University of Alberta, explained to the Committee the similarities he saw between the proposed amendment and the situation in Manitoba between 1870 and 1890. There was a move from two separate educational systems to a single public system. The rationale given was to save money and to improve the quality of schooling in Manitoba. Professor Carney noted that it is not clear if either of these results were achieved. Finally, the move was an expression of the will of the majority in Manitoba that affected minority rights. However, the Privy Council, at that point in time the highest judicial authority for Canada, found that no rights had been taken away. Professor Carney also found this very reminiscent of the Newfoundland debate today.

He stated that a compromise was arranged by Prime Minister Laurier and Premier Greenway of Manitoba which provided time for religious education and the hiring of teachers in proportion to the religious denomination of the pupils (the Laurier-Greenway compromise). However, between 1896 and 1916 there were a number of steps towards eroding those rights, particularly the erosion of linguistic rights in 1916. Professor Carney felt that passing the proposed Term 17 would result in the same type of controversy that existed in Manitoba 100 years ago.

3. The view from Newfoundland

From the beginning of its deliberations, the Committee was very aware of the need to hear from the people of Newfoundland and Labrador directly. From July 9-11 1996, the Committee held 6 sessions in St. John's, Newfoundland, hearing from all of the major participants in the debate. There were panel discussions involving representatives of the three educational councils (Pentecostal, Roman Catholic and Integrated), as well as the Seventh-day Adventist Church. There was also a youth panel, including participants representing all of the major denominations and the Franco-jeunes de Terre-Neuve et du Labrador, which discussed the issues with an enthusiasm and frankness which the Committee found enjoyable as well as enlightening.

The Committee also heard from the Newfoundland and Labrador Home and School Federation, the Newfoundland and Labrador Teachers' Association, the Newfoundland and Labrador Human Rights Association and the "Yes Means Yes" Committee. Two non-denominational minorities, the "Fédération des parents francophones de Terre-Neuve et du Labrador" and the Labrador Métis Association, described how the proposed amendment might affect their educational interests.

Finally, the Committee heard from representatives of the three political parties represented in the House of Assembly: the Honourable Roger Grimes, Minister of Education; Mr. Loyola Sullivan, Leader of the Official Opposition of Newfoundland and Labrador; and Mr. Jack Harris, Leader of the New Democratic Party of Newfoundland and Labrador.

The Committee also opened the floor to members of the public to make short presentations. The opportunity to address the Committee was accepted by a large number of individuals. For the most part, these walk-on witnesses presented the arguments of their denominations with thoughtfulness and feeling.

a. Events following the Royal Commission Report

In March 1992, the Royal Commission concluded that the province could not afford to make the kind of qualitative changes necessary without new structural efficiencies. Among its specific proposals were publicly elected school boards funded on the basis of need, teachers employed on the basis of professional merit, church involvement at the provincial and school levels, and appropriate religious education programs for all school students.

The Commission realized that its proposals might conflict with some of the Constitutional guarantees in the existing Term 17. However, it was hopeful that the churches, working together, could achieve the proposed changes by agreement, particularly since it was evident that the vast majority of Newfoundlanders were not in favour of creating a secular public system of schooling.

Over the next three years, negotiations took place between the government and other affected parties. While agreement was reached on a number of issues, there were a number of major difficulties outstanding. Meanwhile, other recommendations of the Royal Commission were not implemented.

On May 31, 1995, the House of Assembly adjourned. On June 23, Premier Wells announced that a referendum on amending Term 17 would be held on September 5. The referendum question was provided on July 25. The government's public information campaign centred on a brochure entitled "The Education Referendum: A Decision on the Future of Education in Newfoundland and Labrador." Some 55 percent of those who voted were in favour of the proposed amendment. Approximately 52 percent of eligible voters cast a vote.

Several witnesses suggested to the Committee that, in part, the debate around the proposed amendment results from the fact that the timing of the Referendum did not allowed for a full and informed public debate, especially within the very educational system that was to be affected.

On October 31, following seven days of debate, the legislature voted on the Term 17 amendment in a free vote. The resolution passed by a vote of 31 to 20.

In November 1995, the Speaker of the House of Assembly sent a certified copy of the resolution to the Clerk of the Privy Council in Ottawa. On May 23, 1996, the Newfoundland House of Assembly passed a unanimous resolution, asking the House of Commons and the Senate "to consider the proposed Term 17 at their very earliest convenience, and to decide the issue before Parliament rises for the summer."

Meanwhile, the new Minister of Education had resumed discussions with denomination representatives, and a "framework agreement" was announced on April 18, 1996. The Committee heard a great deal about the "framework agreement", and it figured predominantly in arguments that educational reforms could be realized without a constitutional amendment.

The Minister of Education told this Committee that he initiated the framework discussions in order to ensure that the changes allowed by the amended Term 17 could be initiated efficiently once the amendment was proclaimed. The Catholic and Pentecostal denominations did not approve of the amendment, but were willing to discuss changes they would accept under the present Term 17 in the hope that if enough agreement was reached an amendment to Term 17 would not be necessary. The Integrated Schools were of the opinion that the "agreement" was more of a "working paper."

All parties agree that consensus was reached on two points: the establishment of 10 interdenominational school boards rather than the current 27 boards, and the establishment of a provincial school construction board to determine that school construction, renovation and extension would receive funding on the basis of need and provincial priorities.

The Minister of Education, in his letter of June 5, 1996, to the Government House Leader of the Senate, identified the following items as key to the province's education reforms, and yet to be resolved: the substance of provincial parameters governing school closures, consolidations and new construction; the designation of schools as uni-denominational; and a process for determining parental preference for the designation of schools.

As the Framework Agreement became public, it became more controversial. By May 30, the Integrated Schools had issued a press release stating that they continued to want be a single church-schools system, and that the initiatives accepted in the Framework Agreement did not resolve the difficulties involved with retaining uni-denominational schools. In particular, the agreement failed to provide for neighbourhood schools and employment of teachers only on the basis of merit and qualification, as the referendum result had led people to expect.

Moreover, a grass roots organization, "Yes Means Yes" sprang up, calling for the implementation of reforms they felt had been endorsed in the referendum: the establishment of inter-denominational schools open to all children without regard to their religion; the right of all children to attend their neighbourhood school; provision for uni-denominational schools where parental preference and numbers warrant; appointment of teachers to be solely on the basis of merit and qualifications, except in uni-denominational schools; and church influence to be confined to religious education and pastoral care, except in uni-denominational schools.

The Roman Catholic and Pentecostal educational councils argued that the Framework Agreement indicated a consensus was within reach, and called upon the Minister of Education to continue the framework discussions. The Minister of Education was of the view that the Integrated Churches had effectively withdrawn from the process, and that an agreement was not within reach. In his letter to Senator Fairbairn he stated: "It is the considered opinion of the Government of Newfoundland and Labrador that a negotiated agreement is not possible."

b. The views of the protected denominations

The various protected denominations in Newfoundland have differing views on what constitutes denominational education, and this may account for the differences in opinion as to what constitutes an appropriate degree of religious involvement in the educational structure. The Pentecostal Assemblies of Newfoundland told the Committee that "the role of the Pentecostal school system is to assist the parent in developing the whole child and in so doing help facilitate the child's integration of life experiences with the Christian worldview as understood and practiced by the Pentecostal Assemblies of Newfoundland." The Catholic Education Council said: "We hold that Catholic schools have a unique and special philosophy. . . We refuse to separate spiritual growth from intellectual growth, faith from life, values from knowledge." The Seventh-day Adventists shared a similar view of holistic education.

The Integrated Education Council, on the other hand, describes itself as "an ecumenical endeavor of five denominations (Anglican, Moravian, Presbyterian, Salvation Army, United Church) in the governance and operation of school districts directed at promoting the five-fold development of youth -- intellectual, physical, social, emotional and spiritual." The System employs a non-confessional, divergent approach aimed at providing for and encouraging young people to come to their own decisions on spiritual and moral commitments. They believe the church does not need to be involved in every aspect of the education system but ought to be actively involved in pastoral care, personal development and religious education.

Thus all the protected denominations in Newfoundland believe that the educational system should have a strong religious component, but the denominations who are not involved in the Integrated system (Roman Catholic, Pentecostal Assemblies and Seventh-day Adventists) want considerably more involvement in the management of individual schools.

The new Term 17 would provide for both interdenominational or "paragraph (a)" schools and uni-denominational, or "paragraph (b)" schools. For the protected denominations, this raises two issues. First, constitutional jurisprudence to date has dealt with only one type of "denominational" school. The Roman Catholic Education Council expressed the view that the interdenominational schools would be essentially secular schools, because an essential hallmark of a denominational school is that the school board which manages its operation is itself uni-denominational.

The Integrated Education Council, while in favour of an interdenominational system, also expressed a concern that the courts would recognize only one denominational system, the uni-denominational schools. They felt that this might lead to the loss of constitutional protection for the interdenominational schools. However, they were willing to support the proposed Term 17 despite this reservation.

The second issue was the absence of any standards to indicate when uni-denominational schools would be permitted. The existence of such schools would be subject to provincial legislation uniformly applicable to all schools. Supporters of interdenominational schools felt they had been guaranteed that such schools would be the norm, and were concerned that the Framework Agreement indicated otherwise. Supporters of uni-denominational schools felt that their rights would be entirely subject to future legislation on such issues as viability or the means of designating uni-denominational schools.

Of the protected denominations who oppose the amendment, the Roman Catholic is the largest single religious group, with 208,900 adherents, or 37 percent of the population and operates 9 school boards.

The Pentecostal Assemblies have some 40,000 members representing 7.6 percent of the population. The Pentecostal Assemblies Board of Education has one district, which covers the entire province. It operates 35 Pentecostal schools and is involved with 5 joint service schools, operated cooperatively with school boards of other denominations.

The Seventh-day Adventists represent 700 people, or approximately 0.1 percent of the population, and operate five schools under one school board. They feel a particular need for a separate school because their sabbath is Saturday, and their children cannot participate in extra-curricular activities held on Friday nights or Saturdays. As many as two-thirds of the children in their schools are from other, non-recognized, religions such as the Mormons, Jehovah's Witnesses, Bible Believers, and Christadelphians. The Royal Commission Report listed every S.D.A. school in Newfoundland as "non-viable."

The churches who opposed the amendment presented detailed arguments. They criticized the Royal Commission report, and argued that the recommendation to abolish the denominational system was not justified by the evidence presented to the Commission.

They argued that the existing denominational system is not as costly as was suggested by the Royal Commission, partly because of the reliability of the figures and partly because the significant financial contributions of the Churches had not been factored in. The Royal Commission had also suggested that there was excessive duplication of schools, as well as too many small schools, under the denominational system. The churches replied that major strides had already been made towards reducing duplication, and that the Framework Agreement showed that still more could be achieved by cooperation.

The churches who opposed the amendment were critical of the referendum process, and noted the low turnout. The Seventh-day Adventists suggested that the referendum was a direct attempt to interfere with the internal governance of the denominations.

All three denominations criticized the government for unfairly implying that reform of the educational system required a constitutional amendment. They also argued that government publicity had promised schools for separate denominations "where numbers warrant," and this was not in the wording of the amendment. They stated that the amendment to Term 17 was not an issue in the 1996 provincial election, and that the government victory could not be seen as approval of the proposed amendment.

Because it had been suggested in some quarters that Newfoundland education was inferior in quality, thus necessitating radical reform, these churches argued forcefully and effectively that the Newfoundland educational system met national standards.

Finally, the churches who opposed the amendment argued that it took away their minority rights, and that the constitutionally protected rights of a minority have never before been taken away without their consent.

The Roman Catholic church and Pentecostal Assemblies suggested two amendments which would alleviate their concerns. The first would remove the clause starting "subject to provincial legislation that is uniformly applicable to all schools" from the section dealing with the operation of uni-denominational schools, and add instead the phrase "where numbers warrant." The intent would be to set an objective standard for determining when a uni-denominational school could operate, rather than being subject to legislation that could change at any time.

The Minister of Education told the Committee that this wording had been considered by the government and rejected. It would not set a more ascertainable standard, but rather place the criteria to be considered in the hands of a court, not the legislature. The decision to maintain legislative control was firm.

The second proposed amendment was to the clause giving denominations the right "to direct" certain aspects of a uni-denominational school: the teaching of aspects of the curriculum affecting religious beliefs, student admission policy and the assignment and dismissal of teachers. The two denominations argued that the word "direct" was ambiguous, and that the phrase should be "to determine and direct." The Minister of Education told the Committee that the word "determine" added nothing. He noted that he was on the public record as stating that "direct" included "determine" and, should there be any question as to the meaning, his public interpretation should be determinative.

The largest denominational school system in Newfoundland is the Integrated system. The four protected denominations involved in the system are the Anglican (147,520), the Presbyterian (2,155), the Salvation Army (44,490) and the United Church (97,395), which together represent just over half of the population and have 16 school boards at present. On the whole, the Integrated denominations supported the proposed amendment to Term 17, notwithstanding the fact that they had numerous concerns about it. The greatest concern seemed to be that interdenominational schools would have less of a Christian ambiance, and the churches less of a role, than in the present Integrated system. Because interdenominational schools were a new concept, the Integrated churches feared that they might not have the protection guaranteed to existing denominational rights in 1982 when the *Charter of Rights and Freedoms* came into effect.

The integrated denominations did not view the issue as one of minority rights. Indeed, the Right Reverend Donald Harvey of the Anglican Church stated that the denominational rights given by Term 17 in 1949 were Christian rights, given to the Christian majority. Although there may be differences within that Christian majority, the real minorities are those outside of the protected Christian group. In any case, Bishop Harvey did not think it was clear that rights would be taken away.

The Integrated Education Council stated: "A true denominational school in the Canadian tradition is one wherein Christian religious values are fostered throughout the school and not just in the time allocated to the religious education curriculum." Because the interdenominational schools will be open to all students, there is a concern that the Christian values which presently imbue such activities as school prayer, classroom worship, assemblies, concerts, entertainment and graduations may be ousted by judicial intervention in favour of more specific rights such as freedom of conscience or religion. If the denominations are restricted to using school facilities for narrowly defined purposes relating to students of their own class, the interdenominational schools will be indistinguishable from public secular schools.

Although the integrated denominations do not have the same concerns as the Roman Catholics and the Pentecostal Assemblies with respect to provincial control over management and programs, some feel that the amended Term 17 may allow for provincial interference with religious education.

The integrated denominations support the creation of a single church-school system. The Reverend Clarence Sellars of the United Church noted that is important to keep the rights of the students in mind. He felt that if all denominations operated their own schools, quality education would be impossible, and the bottom line has to be what is best for the students of the province. He added that the United Church still believes in a single system, but recognized the results of the referendum and the democratic system and did not wish to slow down reform.

c. Teachers, parents, and non-denominational interests

The Home and School Federation explained that they remained neutral when the referendum was called, feeling that as a representative of all parents they should await the outcome of the vote. However, they think it is clear that people knew what they were voting for. People who had reservations or wanted the present system preserved voted "no." People who voted "yes" either agreed with the compromise position of the government, or wanted a single interdenominational system.

The Federation endorsed the creation of a single interdenominational system, while allowing for uni-denominational schools where parental preference and numbers warrant it. They urged the Senate to pass the proposed amendment to Term 17.

Their main concern appeared to be the right of children to attend a neighbourhood school, where religious instruction and pastoral care remain, instead of the appropriate denominational school, so that children growing up together could also go to school together. The Federation appreciated the Senate's respect for minority rights, but concluded that the proposed Term 17 will not deny rights to minorities.

The Federation described the proposed Term 17 as a fair compromise, which respects everyone's rights: "the losers will not be individuals or 'classes of people' but rather institutions, such as the Denominational Education Councils, which have enjoyed extraordinary power in this province."

The Newfoundland and Labrador Teachers' Association is both a union and a professional association, and believes that the interests of teachers are consistent with the interests of the students and the schools. The Association was formed in 1890 as an interdenominational body. They indicated that while they did not represent the views of all their members, their brief did represent the opinions of the majority.

The Teachers' Association believes that the present reform of the educational system began with a brief they presented to the government in 1986. That brief indicated a flaw in the education delivery system: the economy of the province could not support four separate school systems and still allow for the production of the kind of education the Teachers' Association believed possible. They support the interdenominational concept, but with provision for the retention of uni-denominational schools in areas of the province where there

are sufficient numbers and where that is the wish of the parent.

The weak economy, combined with a large, sparsely populated province, requires a lean and efficient delivery system. The province spends 21 percent of its overall budget on education, more than any other province, but the budget per child is still \$1,000 less than the rest of the country.

Even with reforms and consolidations, they believe the denominational system requires more schools than necessary and means that the trained and experienced teaching force could not be used as effectively as necessary: "All research in education, through all the millenniums, converge in a single conclusion -- quality education takes place when highly trained, experienced, and caring teachers meet students in reasonable numbers under reasonable conditions. This factor was severely compromised by the uniqueness of our denominational system."

The Teachers' Association categorically rejected the argument that the system is evolving, that number of schools is being reduced, that cooperation is increasing, and that therefore reform is not needed and a change to Term 17 is not required.

The Teachers' Association noted that much has been said about minority rights, linguistic rights, aboriginal rights, and church rights, but not about the rights of children born in the province of Newfoundland and Labrador. They requested that the Senate consider the rights of others, but not give them priority over the right of the silent majority of children to a top quality education.

The Committee heard from representatives of the "Fédération des parents francophones de Terre-Neuve et du Labrador." The Fédération is a provincial organisation representing the interests of francophone parents and students in education matters. The total number of students presently enrolled in francophone schools is 325, although the Fédération believes that between 300 and 600 other children also would be eligible for francophone schooling. At the moment, five francophone schools and one francophone pre-school operate under the jurisdiction of three different Catholic boards.

The Fédération does not take a position for or against the deconfessionalization of schools, as its concerns are in relation to the process of education reform as a whole. However, there are fears that the particular interests and needs of francophone schools will be more easily threatened should the government proceed with its plans for the creation of ten large inter-denominational boards. It was argued that the obvious solution to fears of being submerged within the proposed "mega" boards would be the creation of a single provincial francophone board. The Fédération hopes that, with full control of their own schools, and control of the necessary resources, it will be able to attract the 300 to 600 francophone children who are not currently enjoying their constitutional rights to minority language education.

The Fédération's representatives advised the Committee that both Premier Tobin, and the Education Minister, Mr. Grimes, had publicly stated that the creation of a francophone school board for Newfoundland and Labrador could be anticipated once Term 17 had been amended. As of the date of their testimony, the Federation had not received any such undertaking in writing. Moreover, the Committee was advised that during the past winter, the draft provincial legislation which had appeared went only so far as allowing francophones limited veto powers within local subcommittees of the new boards. Given the present preoccupation with education reform, the Federation's representatives asserted that the moment was ripe for the creation of a single francophone school board. Mr. Grimes, Minister of Education, announced cabinet approval for the creation of a francophone school board in his testimony to the Committee.

The Committee heard from Mr. Todd Russell, the President of the Labrador Métis Association, and Mr. Ken Mesher, an elder and member of the Executive Council of the Association. The Association represents some five to six thousand persons residing in Labrador coastal communities.

Mixed feelings were expressed with respect to the proposed amendment to Term 17. The Labrador Métis' primary concern is to reacquire control over the education and future of their young people, whether from the churches or from a distant provincial administration. Mr. Russell argued that the aboriginal right of self-government must include effective control over "how our children are educated, over what values and what culture they are brought up with and in what languages." Similar sentiments were expressed by Mr. Mesher: "Spirituality is essential to culture, and that means the spiritual content must be built into the curriculum." However, the view expressed was that neither the existing denominational school system, nor the legislative proposals related to the Term 17 amendment, seem to offer any real hope of establishing community control over education.

Mr. Russell argued that the proposed amendment to Term 17 directly affects aboriginal rights and education, even though it does not directly address these matters. The concern was expressed that the absence of any explicit reference to aboriginal rights would allow politicians "to forge ahead to further assimilate our people under the guise of a cost-cutting effort at consolidation." He asserted that government statements of intention must be backed up by guarantees.

Their proposed solution would be the addition of a general protection clause to the Terms of Union which would state that aboriginal rights, including the right to a full say in the education of aboriginal children, are not to be affected by the amendment to Term 17. The Association requested that the Senate make use of a companion resolution to tie its approval of the Term 17 amendment to approval by the Newfoundland House of Assembly, and by the House of Commons, of an amendment to the Newfoundland Terms of Union which would clearly protect aboriginal rights.

d. The House of Assembly

During our last session in Newfoundland, this Committee heard from the Honourable Roger Grimes, Minister of Education, Mr. Loyola Sullivan, Leader of the Official Opposition of Newfoundland and Labrador and Mr. Jack Harris, Leader of the New Democratic Party of Newfoundland and Labrador.

Mr. Harris supported the amendment to Term 17, but expressed his discontent with the process by which the resolution was arrived at. He felt that the type of discussion that took place before this Committee in Newfoundland should have taken place prior to the referendum.

In his view, Term 17 in its original form was not negotiated for the purpose of protecting minority rights, but rather to freeze the status quo in 1949. The proposed Term 17 would not deprive denominations of any rights, but would shift power and control from institutions to parents and members of the public.

Mr. Harris explained that originally he had concerns about the way in which certain denominational rights were "subject to provincial legislation." However, he now feels that the provision is limited in scope, and goes only to the issue of school size and viability. As well, the proposed Term 17 is setting out specific rights.

Mr. Harris acknowledged that there were structural problems with the education system, but emphasized the achievements of Newfoundland students are second to none.

Mr. Sullivan began by announcing that the Progressive Conservative Caucus unanimously supported passage of the Term 17 amendment.

Mr. Sullivan emphasized, however, that the issue was a difficult and divisive one, with competing arguments, conflicting values and outstanding concerns. He expressed his dismay that public hearings had not been previously held on the issue either in Newfoundland or by the House of Commons.

Mr. Sullivan gave three reasons for the decision of Caucus: (1) Term 17 is the course of action that the House of Assembly has voted to undertake; (2) the Newfoundland government received a mandate in the 1996 election which affirmed this course of action; and (3) Premier Tobin has committed to five conditions that will achieve the kind of educational reform voted for in the referendum of September 1995.

The five conditions are the ones that received close to 12,000 signatures in the "Yes Means Yes" campaign. Although Mr. Sullivan would have preferred to see the draft legislation to implement the new Term 17, the Progressive Conservative party considers Premier Tobin's public commitment substantive and one for which he will be held accountable.

Finally, he noted his concern that some had been denigrating the quality of education in the province in order to establish the necessity for immediate action. He emphasized that in terms of academic performance, students in Newfoundland and Labrador are comparable with students in all other provinces. Structural reform of the education system is needed because of declining enrolments and unremitting fiscal restraint, not because Newfoundland students perform poorly.

The Minister of Education, the Honourable Roger Grimes, began his comments to the Committee with a brief overview of the current education situation in Newfoundland and Labrador, and the need for reform. He stressed that the education system in his province is unlike those in the rest of Canada in that there are no non-denominational public schools.

He explained that, because many decisions at the school level are made by the denominations, the education system is highly complex and there is considerable duplication of school boards, administrative offices, schools and student transportation systems. Moreover, while funds for instructional and operating expenses are provided to the denominational boards on the basis of need, capital funding must be distributed according to the denominational population, regardless of need.

The situation is made more difficult by a decline in student population and by economic constraints. In the last 24 years, the student population has declined from approximately 162,000 to about 110,000 in 1995/96. Population projections suggest that the figure will fall below 100,000 within the next three years, and this student population lives in hundreds of communities along a vast coastline. To further complicate matters, the effect of the failure of the fishery, among other economic difficulties, has been an out-migration from the rural areas.

The Minister stated that the proposed reforms will alter the rights in education which are presently held by the denominations, and will move some of the rights currently exercised by the denominational authorities to the elected representatives. All schools will continue to be denominational in character and all students will continue to have the opportunity to participate in religious education, observances and celebrations at their school. In addition, where the parents wish and where there is a sufficient number of students, a uni-denomination school can be operated. In these schools, the new Term 17 will provide for denominational rights comparable to those available in separate schools in other provinces.

He noted that this Committee had been told consistently that the amendment will not affect religious rights in other provinces. There is, in his view, no counterpart to Term 17 in any other province.

The Minister confirmed, as stated by Premier Wells prior to the election in 1993, that the government, would have preferred to have implemented reform by consensus. However, matters have now come to an impasse and, although people have different versions of why, clearly the political ability to come to an arrangement and a consensus is not present in the

province at this time.

He added that what had changed with the Framework Agreement was that "the dissenters flipped." In the two and half years prior to the 1996 election, it appeared to be representatives of the Roman Catholic and Pentecostal Church who regularly were in public disagreement with the outcome of the discussions between the government and the denominations. The Integrated group was fairly quiet on the issue. After the Framework Agreement was announced, the roles reversed. He said that when the government comes closer to agreement with one, two or more groups, then it seems it is further apart from agreement with the others.

The government is aware of the request for an amendment to remove the clause "subject to provincial legislation that is uniformly applicable to all schools specifying conditions for establishment or continued operation of schools" and replacing it with "where numbers warrant." This issue, and the proposed amendment, dominated debate in the legislature of Newfoundland and Labrador.

The amendment was defeated in the provincial legislature primarily because the phrase "where numbers warrant" has a legal history all of its own which developed around the linguistic education rights under section 23 of the Charter. Differing criteria are applied in each situation because there is no set number, and the elected politicians in this province did not want to be in that situation with respect to the exercise of denominational rights. As for the suggestion that the words "determine and" should be added to the clause giving the denominations the right to "direct" certain aspects of a uni-denominational school, the Minister commented the amendment was frivolous in relation to what the proposed Term 17 seeks to accomplish.

The government would like to see a political solution to the question of which criteria are to be included in provincial legislation that is uniformly applicable rather than having the courts determine on an individual basis where numbers warrant uni-denominational schools. Public consultations will begin in the fall, and the process will continue from there. The Minister confirmed, however, that the government has been advised that if it attempts to bring in legislation that actually frustrates the right of the different denominations to uni-denominational schools, the government will be challenged in the courts and defeated.

The government chose the term "interdenominational" rather than "public" because a public education system could lead to challenges to the denominational rights for observances and practices spelled out in the new Term 17. The Minister stated that the government could establish public schools today, although it would be easier under the new Term 17. The fact is that the government does not want them; the government is pleased to continue denominationally-based schools.

The Minister informed the Committee that the government was in the process of bringing in legislation to have a francophone school board, a "commission scolaire," for the

francophone population who are exercising their rights under section 23. For years, the province indicated that numbers did not warrant a separate school board because the group was so small, but now the government has agreed to a "commission scolaire" rather than face a court challenge. The Minister added that the Premier had informed him the previous evening of Cabinet approval of the provision.

The Minister concluded by noting that the protracted discussions on this issue have created a high degree of uncertainty within the school system. The elected representatives of the people of the province have indicated a desire that the Senate move quickly to approve the resolution, as the focus must always be on the children, their education and their futures. The issue has and continues to consume too much of the time and energy of educators in the province, and the uncertainty is negatively affecting the learning environment.

II. SOME ADDITIONAL VIEWS

The Progressive Conservative Members of the Committee would add the following views to the narrative prepared by the Committee research staff.

1. The Impact of the Canadian Charter of Rights and Freedoms

In response to Professor Bayefsky's question concerning the impact of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, we observe that in light of the clear wording of section 29 of the Charter it has no impact on the matter of denominational education rights before the Committee.

2. Term 17 and Denominational Rights

It is to be noted that the remedial mechanisms, enshrined in section 93 of the *Constitution Act, 1867* or its equivalent in certain provinces, have not been successful nor effective.

3. Whether a Constitutional Amendment is Necessary

Whether an amendment to Term 17 is necessary -- to achieve the provincial government's stated intention of reforming the educational system -- remains unclear. The question to be asked is: Can the reforms needed to enhance the quality of education and make it more cost efficient be achieved through negotiations in Newfoundland, rather than through an amendment to the Canadian Constitution?

We find that the testimony in this regard as given by Colin Irving, one of the legal experts who appeared before the Committee, is particularly *à propos*. Mr. Irving stated:

In my opinion the changes in question do not require any amendment to Term 17. The approach of the courts to guarantees for denominational education has evolved considerably in recent years. There is now a clear inclination to resolve the tension between the need for retaining such guarantees and the authority of government to modernize and otherwise adapt the school system in favour of the rights of the local legislatures provided that rights essential to the maintenance of truly denominational schools are not thereby suppressed. It is clear that the Supreme Court of Canada in particular is inclined to this view. While judgments of that court on this subject continue of course to be written in terms of the legal principles involved there is in my view no doubt that both the financial constraints which currently face all Canadian governments and the need to adapt local school systems to a rapidly changing social and economic environment would weigh heavily against striking down educational reforms which appear to be reasonably required. The changes under discussion fall into this class.

4. Whether the Constitutional Right Established by the Proposed Term 17 Should be Subject to Provincial Legislation

According to numerous witnesses including Colin Irving, the right to establish and maintain denominational schools, referred to as uni-denominational schools in the proposed amendment, is made entirely subject to provincial legislation:

The "right" to establish and maintain uni-denominational schools is thus made entirely subject to provincial legislation. If the Newfoundland legislature were to enact legislation which would in purpose and effect make the right to establish or maintain uni-denominational schools difficult or impossible, the Roman Catholic and Pentecostal minorities would have no legal remedy provided only that the law in question was uniformly applicable to all schools. It is not difficult to imagine how such a result could be achieved.

We find that a constitutional right in order to be guaranteed must be justifiable. As Mr. Irving states: "A constitutional guarantee which cannot be enforced in a court of law is no guarantee at all."

In a document tabled with the Committee, Professor Patrick Monahan, a constitutional lawyer, wrote:

It has generally been assumed that the various constitutional guarantees for denominational education in different provinces are not subject to abrogation or amendment simply because a majority of the citizens in a particular province would support such a change. Indeed, to amend or abrogate these guarantees on such a basis would be inconsistent with the very principle that led to their entrenchment in the first place. Denominational guarantees were entrenched precisely so as to put them beyond the reach of majority sentiment in favour of abrogating the rights of the minority. Therefore, I agree that a constitutional amendment to Term 17 that is not supported by all the classes of persons protected by that guarantee could be seen as a precedent that would permit other provinces to seek similar changes.

5. The Referendum

Many witnesses testified before the Committee that the question put in the referendum was confusing. Others stated that the promises made in government literature on the referendum including the promise of where numbers warranty is not provided in the present resolution.

As Colin Irving testified:

If you choose to “respect” the referendum, then you may do that, in my opinion, by accepting the vote for reform but also by accepting the proposal which was put to the people who voted for it included denominational schools “where numbers warrant.” If the proposed language is taken out and replaced with the proviso “where numbers warrant,” then you would be respecting, I suggest, the referendum result and you would be turning it around so that it becomes a real constitutional guarantee like other constitutional guarantees. That is the only way you can do it.

6. Other Issues

We note that a number of witnesses argued that paragraph (b) of the Term should also be amended in such a fashion so as to require parental consent concerning the designation of schools.

III. MINORITY OBSERVATIONS

It is the view of the Progressive Conservative members of the committee that several major concerns and significant flaws identified during the Senate's public hearings on Term 17 can only be addressed by means of amendment to the resolution.

Senators, in pursuing their study of this question were preoccupied with three general questions. Is the resolution potentially prejudicial to minorities? Was the process leading to the resolution fair? And what are the consequences to the national fabric?

Is the resolution prejudicial to minorities?

Section 1 paragraph (b) would have the effect of placing the protection of the constitutionally protected right to establish and maintain uni-denominational schools "subject to provincial legislation." The establishing and maintaining uni-denominational schools would thus, no longer be protected by Canada's Constitution. The provisions contemplated in this resolution are a major departure from the protection enshrined in section 93 of the *Constitution Act, 1867*; section 22 of the *Manitoba Act*; section 17 of the *Saskatchewan Act* and the *Alberta Act* and in Newfoundland's current Term 17. In all those sections, the power of the provinces to legislate is subject to the denominational rights enshrined in the Constitution.

Under the proposed changes the protection for denominational rights in Newfoundland would be subject to a provincial law of general application and if accepted, create a dangerous precedent.

The Committee heard the testimony of numerous witnesses who requested that the resolution be amended so as to substitute in paragraph (b) the well known legal expression "where numbers warrant" for the present introductory words. We observe that substituting a "numbers warrant" test would mean that the courts would remain the ultimate guardians of the rights of the classes of persons which the section seeks to confer. This is consistent with how other minority protections are dealt with in Canada.

A second issue of concern raised by the affected classes of persons who would lose their present denominational school rights relates to the matter of who will determine and direct the programmes in the uni-denominational schools. Paragraph (c) of the proposed Term 17 resolution reads as follows: "...to direct the teaching of aspects of..." This would effectively abrogate a present constitutional right of the people of Newfoundland. It was the view of many groups that this could be mitigated if that section read as follows: **"...to determine and to direct the teaching of aspects of..."**

Without these changes it is the view of the Progressive Conservative members of the Committee that the proposed resolution would be prejudicial to the constitutionally protected rights of certain classes of persons.

Was the process fair?

The Committee, particularly while in Newfoundland, heard passionate testimony from members of the public representing those classes of persons directly affected by this proposed constitutional amendment. Their concerns cannot be overstated. These citizens hold that their rights are being taken away without their consent. These same people expressed gratitude towards the Committee for providing them the opportunity to express these concerns in a public forum. The Government of Newfoundland expressed its approval of the hearings and agreed that this should have occurred much earlier in the process.

There is no disputing the fact that all elected representatives of Newfoundland and its citizenry have expressed a desire for reform to its education system. The Committee is unanimous in its support for that reform. Where members differ, however, is the means to achieve this goal. A constitutionally recognized class of person is involved here and this must be taken into consideration when contemplating changes to that status.

What are the implications for the national fabric?

The Senate is a national institution and therefore obligated to examine this question from a national perspective. The Committee over the course of its study heard a wide range of opinions with respect to the national implications of the Term 17 proposal and process. The Progressive Conservative members of the Committee would remind the Government of Canada and Parliament that it too has an obligation to examine these questions from a national perspective. This was not done in this case.

Conclusion

While the Committee as a whole unanimously sympathizes with the Newfoundland government's efforts to reform the province's education system, its Progressive Conservative members deplore the fact that the resolution proposed for adoption has not totally respected the constitutionally protected rights of certain classes of persons. A nation's constitution is to protect rights, not to diminish them, and only by bringing in the appropriate amendments will the Governments of Canada and Newfoundland respect this fundamental principle.

Appendix "A"
List of witnesses

June 18, 1996

Kathy Brock, Professor, Political Sciences, Wilfrid Laurier University.

Anne Bayefsky, Constitutional Professor, author of "*Canada's Constitution Act, 1982 and Amendments; a Documentary History.*"

June 20, 1996

Honourable Allan Rock, M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

June 25, 1996

Morning sitting:

From the Canadian Conference of Catholic Bishops:

Most Reverend Francis J. Spence, Archbishop of Kingston; President, Canadian Conference of Catholic Bishops;

Most Reverend Henri Goudreault, OMI, Bishop of Labrador City - Schefferville; Co-Treasurer, Canadian Conference of Catholic Bishops;

Mr. Peter Lauwers, Legal Counsel;

Mr. Michael Harrington, Legal Counsel.

From the Canadian Catholic School Trustees' Association:

Betty Mosely-Williams, Vice-President;

Peter Lauwers, Lawyer.

From the Ontario Separate School Trustees' Association:

Patrick Daly, President;

Peter Lauwers, Legal Counsel.

Appendix "A"
List of witnesses (cont'd)

From the Ontario English Catholic Teachers' Association:

Paul Cavalluzzo, Lawyer;

Jim Smith, Vice President.

Afternoon sitting:

From the Evangelical Fellowship of Canada:

Bruce Clemenger, Director of National Affairs;

Danielle Shaw, Policy Coordinator;

Dr. Glenn Smith, Chair, Taskforce on Education.

Dr. Robert Carney, Department of Educational Policy Studies, University of Alberta.

From the Ottawa Board of Education:

Linda Hunter, Chairperson.

June 26, 1996

Morning sitting:

From the Federation of Independent Schools:

Frank Cvitkovitch, Q.C., President;

Fred Herfst, Vice President (B.C)

Gary Duthler, Executive Director.

Benoit Pelletier, Faculty of Law, University of Ottawa

Dale Gibson, Faculty of Law, University of Alberta

Appendix "A"
List of witnesses (cont'd)

Afternoon sitting:

Ian Binnie, Lawyer.

Len Williams, Chair, "Royal Commission of Inquiry into the Delivery of Programs and Services in Primary, Elementary, Secondary Education, Government of Newfoundland and Labrador, March 1992."

From the "Coalition pour la confessionnalité scolaire":

Jocelyne St-Cyr, Coordinator, President, *Association des parents catholiques du Québec*;

Paul Fernandes, Chairman, Metropolitan Separate School Board (Toronto).

From the "Commission des écoles catholiques de Montréal":

Michel Pallascio, President;

Roger Dominguez, Independent Commissioner.

From the Assembly of First Nations:

Ovide Mercredi, National Chief;

Alfred Linklater, Director of Education.

July 9, 1996 - St. John's, Newfoundland
Morning sitting:

Participants in the Pentecostal Panel:

Rev. Roy D. King, General Superintendent, Pentecostal Assemblies of Newfoundland;

Mr. Domino Wilkins, Superintendent of Pentecostal Board of Education;

Rev. A. Earl Batstone, Executive Director, Pentecostal Education Council;

Mr. Michael Harrington, Legal Counsel, Pentecostal Assemblies of Newfoundland.

Appendix "A"
List of witnesses (cont'd)

From the Seventh-day Adventist Church:

Pastor David S. Crook, President;

Mr. George Morgan, Member of the Seventh-day Adventist School Board;

Mr. David R. Streifling, Director, Educational Superintendent;

Christine Castagne, parent;

Mr. Barry Bussey, Legal Counsel.

Walk-ons:

Mr. Robert Perreault;

Mrs. Mary Kearsey;

Dr. Leona English;

Lois Clark;

Mrs. Elizabeth Williams, St. Agnes and St. Michael's Parish;

Mr. Andrew Healey;

Mrs. Ann Rideout;

Mr. Ern Condon;

Mrs. Sharon Whitt;

Mr. Dave Jones;

Mrs. Vee Osmond.

Appendix "A"
List of witnesses (cont'd)

Afternoon sitting:

Participants in the Catholic Panel:

Most Reverend James H. MacDonald, D.D., Archbishop of St. John's, Chair of the Catholic Education Council of Newfoundland and Labrador;

Mr. Gerald P. Fallon, Executive Director, Catholic Education Council of Newfoundland and Labrador;

Ms. Alice Prim-Furlong, Vice President, Association of Roman Catholic School Board of Newfoundland and Labrador;

Ms. Janet Henley-Andrews, Alliance for Choice in Education.

Walk-ons:

Mr. Lawrence Jardine;

Mrs. Dorice Marcil;

Mr. William McKim;

Mr. Azmy Aboulazm;

Mr. Reilly Fitzgerald;

Miss Suzanne Careen;

Mrs. Barbara Bartlett;

Miss Lisa Murphy;

Mr. Mark Graesser;

Mr. Geoffrey Aylward;

Mr. Mike Tobin, State Deputy, Knights of Columbus, Newfoundland and Labrador;

Appendix "A"
List of witnesses (cont'd)

Mrs. Catherine Shiwak-Snow.

Evening sitting:

Participants in the Youth Panel:

Dwayne Pilgrim, Student Council President of the Deer Lake Pentecostal School;

Jonathan Curlette, Seventh-day Adventist Church;

Deirdre Cooper, Catholic schools;

Brad Hodder, Integrated schools;

Jeannine Benoît, *Franco-jeunes de Terre-Neuve et du Labrador*;

Mark Hulett, Student Education Alliance;

Robert Mendoza, President, Council of the Students' Union, Memorial University.

July 10, 1996 - St. John's, Newfoundland

Morning sitting:

Participants on the Integrated Schools Panel:

Mr. David Carmichael, Integrated Education Council;

Mr. Hubert Norman, Executive Director, Integrated Education Council;

Bishop Donald Harvey, Anglican Church;

Reverend Ian Wishart, Presbyterian Church;

Lieutenant-Colonel Howard Moore, Salvation Army;

Reverend Clarence Sellars, United Church.

Appendix "A"
List of witnesses (cont'd)

From the "Fédération des parent francophones de Terre-Neuve et du Labrador:"

Mrs. Johanne Lacelle, Vice-President;

Mr. Richard Charron, Past President.

Walk-ons:

Mrs. June Alteen;

Mr. Brian Shortall, Superintendent, Roman Catholic School Board, St. John's;

Mr. Mike Finn, Appalachia Roman Catholic School Board;

Prof. Susan McCorquodale;

Mr. Bill Lee, Avalon School Board;

Mrs. Suzanne Dyer;

Mr. Glenn Moores;

Mr. Daryl Prosper;

Mr. Ali Chaisson;

Mr. Michael Furlong;

Mr. Robert Cormier;

Mrs. Lucy Counsel;

Mr. Patrick Counsel;

Mrs. Lorraine Brown.

Appendix "A"
List of witnesses (cont'd)

Afternoon sitting:

Mr. Colin Irving, Lawyer.

From the "Yes Means Yes" Committee:

Tom Hann, Committee member;

Mandy Cattle, Co-Chair;

David Martin, Co-Chair.

From the Newfoundland and Labrador Home and School Federation:

Marie Law, President;

Steve Wolinetz, 1st Vice President.

From the Newfoundland and Labrador Teachers' Association:

Wayne Russell, Executive Director.

From the Newfoundland and Labrador Human Rights Association:

Mr. Geoff Budden, Lawyer, Vice President;

Mr. Jerry Vink, Executive Director.

From the Labrador Métis Association:

Mr. Todd Russell, President;

Mr. Ken Mesher, Elder.

Appendix "A"
List of witnesses (cont'd)

Walk-ons:

Mrs. Karen O'Leary;
Mrs. Maria Kelsey;
Mrs. Helena Bragg;
Mr. Kevin Power;
Father Aidan Devine;
Mrs. Mary Mulcahy;
Mrs. Ann Aylward;
Mrs. Carmel Doyle;
Mrs. Dianne Barker;
Mr. Patrick Howard;
Mrs. Anne Griffin;
Mr. Patrick Furlong;
Mr. Pat Collins;
Mrs. Heather Conran-Paul;
Mr. Morley Whitt;
Mrs. Ann Walsh;
Mr. Harry Bown;
Mr. Eric Short;

Appendix "A"
List of witnesses (cont'd)

Mrs. Mary Arruda;

Mr. Roger Nippard;

Mr. Harold Flynn;

Mrs. Fay Flynn.

July 11, 1996 - St. John's, Newfoundland

Mr. Loyola Sullivan, M.H.A., Leader of the Official Opposition of Newfoundland and Labrador.

Mr. Jack Harris, Leader of the New Democratic Party of Newfoundland and Labrador.

APPEARING:

Hon. Roger Grimes, Minister of Education, Government of Newfoundland and Labrador.

**LE SÉNAT
DU
CANADA**



**THE SENATE
OF
CANADA**

Modification de la Constitution du Canada

cause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve avec le Canada

**Comité sénatorial permanent
des affaires juridiques et constitutionnelles**

**Présidente
L'honorable Sharon Carstairs**

**Vice-président intérimaire
L'honorable C. William Doody**

17 JUILLET 1996



WEDNESDAY, July 17, 1996

Le MERCREDI 17 juillet

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter

THIRTEENTH REPORT**TREIZIÈME RAPPORT**

Your Committee, which was authorized to consider the resolution to amend the Constitution of Canada, Term 17 of the Terms of Union of Newfoundland with Canada, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 13, 1996, examined the said resolution and recommends the adoption of the resolution without amendment, but with a dissenting opinion.

Votre Comité, autorisé à considérer la résolution de la modification de la Constitution du Canada, la clause des Conditions de l'union de Terre-Neuve avec le Canada conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 13 juin 1996, a étudié la dite résolution et recommande l'adoption de la résolution sans amendement, mais avec une opinion dissidente.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

La présidente

A handwritten signature in cursive script that reads "Sharon Carstairs".

SHARON CARSTAIRS

Chair

MEMBRES DU COMITÉ

(En date du 17 juillet 1996)

Présidente : L'honorable Sharon Carstairs,

Vice-président intérimaire : L'honorable C. William Doody,

et

Les honorables sénateurs:

Anderson

Beaudoin

Cogger

*Fairbairn

(ou Graham)

Gigantès

Jessiman

Kinsella

Lewis

Losier-Cool

*Lynch-Staunton

(ou Berntson)

Pearson

Rompkey

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Autres sénateurs qui ont participé à l'étude du Comité : Forest, Hébert, MacDonald (Halifax), Milne, Ottenheimer, Petten, Poulin, Prud'homme et Roberge.

Agents de Recherche : Mollie Dunsmuir et Laura Snowball, Bibliothèque du Parlement.

Personnel du Comité : Heather Lank, Greffière du Comité; Cathy Piccinin, Commis législatif et Colette Charlebois, Adjointe administrative.

ORDRE DE RENVOI:

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 13 juin 1996 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Fairbairn, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Stanbury,

Attendu que l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que la Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et de l'assemblée législative de chaque province concernée,

Le Sénat a résolu d'autoriser la modification de la Constitution du Canada par proclamation de Son Excellence le gouverneur général sous le grand sceau du Canada, en conformité avec l'annexe ci-jointe.

ANNEXE

MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DU CANADA

1. La clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve avec le Canada figurant à l'annexe de la Loi sur Terre-Neuve est abrogée et remplacée par ce qui suit :

« 17. En ce qui concerne la province de Terre-Neuve, le texte qui suit s'applique au lieu de l'article quatre-vingt-treize de la Loi constitutionnelle de 1867.

Dans la province de Terre-Neuve et pour ladite province, la Législature a le pouvoir exclusif d'édicter des lois sur l'enseignement, mais :

a) sauf dans la mesure prévue aux alinéas b) et c), sont confessionnelles les écoles dont la création, le maintien et le fonctionnement sont soutenus par les deniers publics; toute catégorie de personnes jouissant des droits prévus par la présente clause, dans sa version au 1^{er} janvier 1995, conserve le droit d'assurer aux enfants qui y appartiennent l'enseignement religieux, l'exercice d'activités religieuses et la pratique de la religion à l'école; les droits des catégories de personnes qui se sont regroupées par un accord conclu en 1969 pour constituer un système scolaire unifié sont assimilés à ceux dont jouit une catégorie de personnes en application de la présente clause;

b) sous réserve du droit provincial d'application générale prévoyant les conditions de la création ou du fonctionnement des écoles :

(i) toute catégorie de personnes visée à l'alinéa *a*) a le droit de créer, maintenir et faire fonctionner une école soutenue par les deniers publics,

(ii) la Législature peut approuver la création, le maintien et le fonctionnement d'une école soutenue par les deniers publics, qu'elle soit confessionnelle ou non;

c) toute catégorie de personnes qui exerce le droit prévu au sous-alinéa *b*)(i) conserve le droit d'assurer l'enseignement religieux, l'exercice d'activités religieuses et la pratique de la religion à l'école ainsi que d'y régir les activités académiques touchant aux croyances religieuses, la politique d'admission des étudiants et l'affectation et le congédiement des professeurs;

d) les écoles visées aux alinéas *a*) et *b*) reçoivent leur part des deniers publics conformément aux barèmes fixés par la Législature sur une base exempte de différenciation injuste;

e) si elles le désirent, les catégories de personnes jouissant des droits prévus par la présente clause ont le droit d'élire une proportion d'au moins deux tiers des membres d'un conseil scolaire et une de ces catégories a le droit d'élire le nombre de membres de cette proportion qui correspond au pourcentage de la population qu'elle représente dans le territoire qui est du ressort du conseil. »

Titre

2. Titre de la présente modification : Modification constitutionnelle de année de la proclamation (Loi sur Terre-Neuve);

Et sur la motion en amendement de l'honorable sénateur Doody, appuyée par l'honorable sénateur Kinsella, que la motion ne soit pas adoptée maintenant, mais qu'elle soit déférée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles;

Et sur la motion en amendement, l'honorable sénateur Murray, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Robertson, que la motion soit modifiée en outre par l'adjonction des mots suivants :

Que le Comité soit autorisé à permettre la diffusion de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible les travaux;

Que le Comité soit autorisé à se rendre à Terre-Neuve et au Labrador afin d'entendre des points de vue sur l'amendement proposé à la Constitution;

Que le Comité présente son rapport au plus tôt le 30 septembre 1996; et

Que si le Sénat ne siège pas lorsque le rapport est terminé, le Comité soit autorisé à le déposer auprès du greffier du Sénat et qu'il soit considéré comme ayant été présenté à cette Chambre.

Après débat,

Avec la permission du Sénat et conformément à l'article 30 du Règlement, la motion en amendement de l'honorable sénateur Murray, c.p., est modifiée en supprimant le troisième paragraphe pour le remplacer par ce qui suit :

« Que le Comité présente son rapport au plus tard le 17 juillet 1996; et ».

Après débat,

La motion en amendement, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

Reprise du débat sur la motion en amendement, telle que modifiée, de l'honorable sénateur Doody, appuyée par l'honorable sénateur Kinsella, que la motion ne soit pas adoptée maintenant, mais qu'elle soit déférée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles;

Que le Comité soit autorisé à permettre la diffusion de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible les travaux;

Que le Comité soit autorisé à se rendre à Terre-Neuve et au Labrador afin d'entendre des points de vue sur l'amendement proposé à la Constitution;

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 17 juillet 1996; et

Que si le Sénat ne siège pas lorsque le rapport est terminé, le Comité soit autorisé à le déposer auprès du greffier du Sénat et qu'il soit considéré comme ayant été présenté à cette Chambre.

Après débat,

La motion en amendement, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

Greffier du Sénat
Paul C. Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT MAJORITAIRE

I.	MANDAT ET HISTORIQUE	1
II.	RÔLE DU SÉNAT	1
1.	Le rôle du Sénat : la protection des droits des provinces	3
2.	Accord négocié : l'accord cadre	6
III.	DROITS DES MINORITÉS	7
1.	Les droits des minorités et la clause 17 proposée	8
2.	Le droit aux écoles uniconfessionnelles : amendement par l'ajout des mots «lorsque le nombre le justifie»	9
3.	Le droit aux écoles uniconfessionnelles : amendement proposé afin de remplacer «régir» par «déterminer et régir»	12
4.	Les droits des minorités : trouver un équilibre	13
5.	Autres minorités	14
IV.	LES EFFETS DE LA MODIFICATION SUR D'AUTRES PROVINCES	15
V.	CONCLUSION	16

OPINION DISSIDENTE

I.	SOMMAIRE DES TÉMOIGNAGES TEL QUE PRÉPARÉ PAR LES RECHERCHISTES DU COMITÉ	17
1.	Contexte et avis des spécialistes	17
a.	Contexte historique	17
b.	Le système d'enseignement de Terre-Neuve	18
c.	Le rôle du Sénat à l'égard d'une modification en vertu de l'article 43	21
d.	La clause 17 et les droits aux écoles confessionnelles	22
2.	Les opinions à Ottawa	24
a.	Caractère équitable du processus	24
i.	Genèse du processus	24
ii.	Nécessité ou non d'une modification constitutionnelle ...	25
iii.	Autres droits des minorités	26
b.	Les conséquences pour les droits des minorités	27
i.	La nature de la nouvelle clause 17	27
ii.	La nature et la portée de la notion d'«enseignement confessionnel»	28
iii.	Critiques et modifications proposées à la clause 17	30
c.	Les effets sur le reste du pays	32

TABLE DES MATIÈRES (suite)

3.	Les opinions à Terre-Neuve	33
a.	Après le rapport de la commission royale	34
b.	Le point de vue des confessions religieuses protégées	36
c.	Les enseignants, les parents et les regroupements non confessionnels	40
d.	L'Assemblée législative	43
II.	AUTRES OPINIONS	47
1.	Les répercussions de la Charte canadienne des droits et libertés	47
2.	La clause 17 et les droits confessionnels	47
3.	La modification de la Constitution est-elle nécessaire?	47
4.	Les droits constitutionnels institués par la nouvelle clause 17 doivent-ils être subordonnés aux lois provinciales?	48
5.	Le référendum	49
6.	Autres questions	49
III.	OBSERVATIONS DE LA MINORITÉ	49
	ANNEXE « A » -- Liste des témoins	i

RAPPORT MAJORITAIRE

I. MANDAT ET HISTORIQUE

Le mandat du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles était d'étudier la motion présentée au Sénat et visant à autoriser une modification à la Constitution du Canada, plus précisément une modification à la clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada.

Pour remplir son mandat, le Comité s'est rendu à Terre-Neuve et au Labrador, où il a entendu les témoignages de plus de quarante personnes et reçu des présentations de cinquante autres particuliers ou organismes. Lors de plusieurs audiences, le Comité avait prévu du temps pour entendre des membres de l'assistance qui n'avaient pas demandé à témoigner à l'avance, et quelque soixante personnes se sont prévaluées de cette possibilité.

Au total, si l'on inclut les audiences tenues à Ottawa, le Comité a entendu plus de soixante-dix témoins, dont des experts constitutionnalistes, des représentants d'organismes religieux de Terre-Neuve et d'ailleurs au Canada, des représentants de commissions scolaires de Terre-Neuve et d'ailleurs au Canada, des membres du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, les chefs des partis d'opposition à l'Assemblée législative de Terre-Neuve et du Labrador, ainsi que des parents et des élèves intéressés de diverses confessions -- protégées et non protégées par la Constitution -- du système scolaire de Terre-Neuve et du Labrador.

Même si certains groupes et particuliers ont critiqué le peu de temps prévu pour les audiences et laissé entendre que les opposants à la modification avaient été plus favorisés que les défenseurs de la mesure, les membres du Comité des affaires juridiques et constitutionnelles ont estimé avoir obtenu un échantillon représentatif des opinions sur la modification proposée, en particulier à Terre-Neuve et au Labrador.

II. RÔLE DU SÉNAT

Pendant toutes nos délibérations, nous sommes restés conscients du rôle que le Sénat doit jouer dans ce processus. Les articles 43 et 47 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, comme nous l'ont rappelé des constitutionnalistes qui ont témoigné devant le Comité, «donnent préséance aux assemblées élues -- c'est-à-dire à la Chambre des communes et aux assemblées provinciales -- en matière constitutionnelle, puisque dans ce cas le Sénat n'a qu'un veto suspensif, et non un veto absolu» [Témoignage de professeure Kathy Brock, 18 juin 1996, 1010-1]. Même si le Sénat a le droit de rejeter la modification, de l'adopter ou de recommander des amendements, on nous a dit :

«Toutefois, pour que le Sénat rejette la modification ou recommande des changements et, par suite, refuse d'accepter les décisions des assemblées élues et les remplace par son jugement collectif, il faudrait que les défauts de la modification et de la

procédure soient importants» [Témoignage de Dr Kathy Brock, 18 juin 1996, 1010-2].

Nous avons été impressionnés par le témoignage de Professeure Anne Bayefsky, constitutionnaliste :

«Pour commencer, il faut reconnaître que la Constitution n'est pas immuable, c'est-à-dire qu'elle est ouverte à la modernisation et que la procédure de modification doit prévoir et inclure une certaine souplesse. Il me semble qu'il faut aborder le projet de modification avec l'esprit ouvert, en partant du principe, comme on l'a dit il y a bien longtemps, que la Constitution doit être considérée comme un arbre vivant.

Dans toute la question de la modernisation de la Constitution, de sa mise à jour et du maintien de sa capacité de répondre aux besoins des Canadiens, il ne suffit pas de dire qu'il y a des droits qu'on ne saurait modifier, car cela rendrait la Constitution rigide et impossible à modifier.

Oui, certains droits seront touchés. Ce qu'il faut se demander c'est : Est-ce raisonnable? Est-ce fait correctement?» [Témoignage de Professeure Anne Bayefsky, 18 juin 1996, 1020-2].

Nous sommes d'accord avec cette interprétation de notre rôle.

Il n'y a pas de doute qu'un des rôles traditionnels du Sénat est de protéger les minorités contre la «tyrannie de la majorité». Toutefois, cela ne veut pas dire que le Sénat doive automatiquement se plier à la volonté de toute minorité dont les droits sont touchés par une modification proposée, pas plus que le Sénat ne doit accepter systématiquement toutes les modifications approuvées par une assemblée provinciale et la Chambre des communes. Les auteurs de la Constitution ont donné au Sénat un rôle, un mandat, dans l'étude des modifications proposées. Nous estimons -- comme l'ont rappelé les constitutionnalistes qui sont venus témoigner -- que notre rôle est de protéger l'équilibre, de nous assurer que la modification est justifiée et qu'elle est juste.

Contrairement à ce que certains ont dit lors des audiences, la Constitution ne donne à aucune minorité un droit de veto sur les modifications proposées qui la touchent et nous ne devrions pas réécrire la Constitution pour donner ce veto. À notre avis, lire ce droit dans la Constitution reviendrait à modifier ses dispositions de modification. Il n'y a pas le moindre doute que chercher à apporter une modification aussi profonde à notre Constitution outrepasserait nos pouvoirs et notre autorité.

Est-ce que les modifications proposées à la clause 17 satisfont tous les habitants et tous les groupes de Terre-Neuve. Bien sûr que non. Nous avons entendu des objections, depuis des considérations techniques sur le libellé, jusqu'au fait que les modifications vont

trop loin ou pas assez. Comme le ministre de la Justice, l'honorable Allan Rock, nous l'a dit :

«Il y a des minorités au sein des minorités et il y a des opinions divergentes. Si tout le processus se sclérosait en raison de l'absence d'unanimité ou en raison de l'expression de points de vue radicaux contre une proposition, nous n'arriverions jamais à rien. Sénateur, ce qui est en cause ici, c'est le désir d'un gouvernement provincial de moderniser son système scolaire. Il n'y a pas d'unanimité, il y en a qui sont contre, mais il y a eu une procédure publique, méthodique et juste et on nous demande maintenant, en tant que gouvernement national, de rendre la chose possible. Si vous désirez vous en remettre seulement à ceux qui sont contre et dire qu'en raison de l'opinion de ces gens on doit bloquer la mesure, je pense que vous ferez du tort au processus bilatéral de modification de la Constitution [Témoignage de l'honorable Allan Rock, ministre de la Justice et procureur général, 20 juin 1996, 1030-27-28].

Nous sommes d'accord. Le fait que certains s'opposent résolument à la clause 17 proposée ne saurait, en soi, mettre un terme à notre étude. Il est clair qu'aucune des minorités religieuses protégées de Terre-Neuve et du Labrador n'est totalement unanime. Au sein de chacune des confessions nous avons entendu des opinions divergentes.

Un professeur de sciences politiques à l'Université Memorial de Terre-Neuve et du Labrador, M. Mark Graesser, qui se spécialise dans l'analyse de l'opinion publique, mentionnait au Comité plusieurs enquêtes qu'il avait effectuées à Terre-Neuve et au Labrador sur la question de l'enseignement religieux. Il nous a dit : «Dans toutes les enquêtes que j'ai faites, je n'ai jamais constaté la moindre unanimité parmi les catholiques et les protestants sur cette question.» [9 juillet 1996, 1630-11]

1. Le rôle du Sénat : la protection des droits des provinces

Nous savons tous que notre rôle, face à ce projet de modification, n'est pas seulement de protéger les minorités religieuses touchées par cette mesure, c'est aussi de protéger les droits des provinces, comme la Constitution nous le demande. D'ailleurs, en matière d'enseignement, les provinces ont le droit exclusif de légiférer. Même s'il y a une exception constitutionnelle pour la plupart des provinces, en vertu de laquelle le gouvernement fédéral protège le droit à l'enseignement religieux, il n'y a rien dans la clause 17 actuelle qui donne ce rôle au fédéral en ce qui concerne Terre-Neuve. Nous ne voulons pas dire par là que le Sénat n'a aucun rôle à jouer dans la protection des minorités religieuses de Terre-Neuve et du Labrador, mais simplement préciser le contexte dans lequel il peut exercer ce rôle.

La situation est claire : la modification proposée à la clause 17 a l'appui plein et entier du gouvernement de Terre-Neuve. Elle a l'appui absolu de l'Assemblée législative de

Terre-Neuve. Tous les chefs des partis politiques représentés à l'assemblée provinciale sont venus devant le Comité et nous ont demandé d'adopter la modification proposée dans sa forme originale, et de le faire rapidement afin que la province puisse se mettre à la tâche et réformer le système d'enseignement de Terre-Neuve.

La clause 17 modifiée, approuvée par l'Assemblée législative de Terre-Neuve, non pas une fois, mais deux -- la deuxième fois dans le cadre d'une résolution qui disait que l'adoption d'une clause 17 révisée était essentielle pour que le gouvernement mette en place des modifications, nécessaires de façon urgente, au système d'enseignement de la province. Cette résolution, qui demandait au Parlement du Canada d'agir rapidement, a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée législative de Terre-Neuve le 23 mai 1996.

La question de la réforme de l'enseignement qui est à l'origine de la demande de modification de la clause 17 fait l'objet de discussions publiques à Terre-Neuve et au Labrador depuis des années. Certains témoins nous ont dit : «Dans notre province, nous nous interrogeons sur cette question depuis longtemps, en fait depuis que le système existe, c'est-à-dire environ 150 ans.» [Témoignage de M. William McKim, 9 juillet 1996, 1630-6] Plus concrètement, cette modification est le résultat de six années de discussions, puisque tout a commencé avec la création d'une commission royale d'enquête sur l'enseignement, en août 1990. Pendant cette période, il y a eu de nombreuses réunions et discussions entre le gouvernement et les groupes religieux protégés.

Les discussions se sont poursuivies devant le Comité sur la nature et l'effet du référendum sur la clause 17, qui s'est tenu en septembre 1995 et au cours duquel 55 p. 100 des électeurs se sont prononcés en faveur de la modification. Nous avons été particulièrement impressionnés par la déclaration de M. Loyola Sullivan, chef de l'opposition (conservatrice) à Terre-Neuve et au Labrador, qui a témoigné devant le Comité. Il a rappelé que :

«Le référendum ne liait pas l'assemblée provinciale. Lorsque nous avons commencé, en octobre, à débattre de la question de la modification à la clause 17, ce n'était que cela, une proposition qui avait reçu l'appui de la majorité des électeurs lors d'un référendum. À l'Assemblée, les députés ont défini la question et présenté leurs arguments.

Beaucoup d'entre nous, après avoir pesé le pour et le contre, ont voté en fonction des désirs de leurs électeurs. Il y avait des oui et des non des deux côtés de la chambre.

En fin de compte, la majorité des députés a choisi la solution de la modification de la clause 17. La modification de la clause 17 est devenue autre chose qu'une proposition. Au nom de tous les habitants de Terre-Neuve et Labrador, l'Assemblée législative a choisi cette façon de procéder. Nous avons pris notre décision et la question est maintenant entre les mains du Parlement fédéral» [Témoignage de M.

Loyola Sullivan, chef de l'opposition officielle de Terre-Neuve et du Labrador, 11 juillet 1996, 0900-6 (nous soulignons)].

Même si certains témoins se sont interrogés sur le degré de compréhension de la question de la part de ceux qui se sont prononcés lors du référendum, aucun n'a prétendu que les députés de l'Assemblée législative ne comprenaient pas la nature et la portée de la question qui leur était soumise.

En fait, M. Sullivan n'insistait pas particulièrement sur les résultats du référendum, mais sur ceux des élections générales de 1996 à Terre-Neuve et au Labrador. Comme il l'expliquait, ces élections étaient les premières dans la province depuis que la question de la clause 17 avait été soulevée.

«Pendant la campagne électorale, les confessions et le grand public ont eu la possibilité de contester la position du gouvernement au sujet de la clause 17 et d'en faire une raison de s'opposer à certains candidats. Cela ne s'est pas produit. Au cours de la campagne, il n'y a pas eu de grand mouvement pour annuler la proposition de modification de la clause 17. En renouvelant le mandat du gouvernement, la population de la province a, de fait, approuvé la stratégie du gouvernement en ce qui concerne la clause 17» [Témoignage de M. Loyola Sullivan, chef de l'opposition officielle de Terre-Neuve et du Labrador, 11 juillet 1996, 0900-6 (nous soulignons)].

M. Sullivan, qui est lui-même catholique, parent et ancien enseignant dans le système catholique, faisait remarquer que la modification constitutionnelle de la clause 17 «n'a jamais été contestée dans ma circonscription qui est probablement catholique à 97 p. 100. J'ai peut-être reçu deux ou trois appels ou instances sur ce sujet au cours des trois dernières années, pour toute ma circonscription» [*Ibid*, 1000-6]. Il résumait l'opinion de la population de Terre-Neuve et du Labrador de la façon suivante :

«Mon impression, c'est que le gouvernement était résolu à poursuivre son chemin, que c'était un fait accompli, et que la population était prête à l'accepter. C'est ainsi que je voyais la chose et c'est effectivement ce qui s'est passé» [*Ibid*, 1000-6].

M. Sullivan résumait ainsi son opinion et celle du caucus conservateur :

«Notre caucus s'est essentiellement concentré sur la substance et a essayé d'éviter de spéculer sur ce qui pourrait se produire. Nous avons essayé de nous limiter à ce qui était présenté. Une disposition prévoit que, dans toutes les écoles de la province, il y aura place pour l'enseignement religieux, l'exercice d'activités religieuses et la pratique de la religion. Une autre permet des écoles uniconfessionnelles, sujettes bien sûr à la loi provinciale. Nous voulions cela, pour éviter des difficultés aiguës. Finalement, je dirais que nous avons pris notre décision en fonction de l'ensemble de

la proposition et nous avons estimé que nous ne pouvions pas retarder le processus simplement parce que nous ne connaissions pas tous les détails de l'application...

Notre décision se fonde sur notre volonté d'avoir ce qu'il y a de mieux pour les enfants de notre province, en cette période difficile sur le plan financier et à une époque où les effectifs scolaires diminuent. Nous voulons pouvoir fournir le meilleur enseignement possible sans abolir certains droits religieux et certaines pratiques religieuses qui existent dans notre système scolaire depuis des années. Ce fut le cœur de notre discussion. Nous en avons parlé très longuement au caucus. J'en ai discuté personnellement. J'ai été dans ce système pendant 20 ans. J'ai trois enfants dans le système. J'ai été critique de l'éducation, même si j'ai maintenant d'autres fonctions. J'ai regardé cette question sous différents angles et de nombreuses perspectives.

[...]

Notre caucus estime qu'il est dans notre intérêt de poursuivre dans cette voie. Nous ne devons pas nous laisser aveugler par d'autres facteurs. Nous devons garder les yeux rivés sur l'objectif à atteindre et ne pas nous laisser décourager. D'autres seraient peut-être tentés de se laisser influencer par des considérations politiques ou d'autres facteurs, mais nous ne devons pas nous écarter de notre voie, parce que ce sont les enfants qui en souffriraient [Témoignage de M. Loyola Sullivan, chef de l'opposition officielle, 11 juillet 1996, 1000-5-6].

2. Accord négocié : l'accord cadre

Il importait entre autres de déterminer si l'on avait cherché des possibilités de réforme en dehors d'une modification constitutionnelle et si les parties concernées avaient essayé de s'entendre. Or, il est clair qu'on a essayé de trouver une solution négociée pendant plusieurs années, mais sans succès.

On a longuement parlé de l'accord cadre, dont certains témoins ont dit qu'il aurait pu permettre d'éviter une modification constitutionnelle. Nous ne sommes pas de cet avis. Premièrement, il est manifeste que, durant toutes les négociations, le gouvernement n'a jamais considéré que l'accord cadre éviterait d'avoir à modifier la clause 17. Comme l'a dit le ministre de l'Éducation, M. Roger Grimes, on a poursuivi les discussions «parce que les confessions religieuses continueraient de jouir d'un bon nombre de droits importants et qu'il faudrait encore des pourparlers avec les représentants de celles-ci pour déterminer leur application concrète, même avec la nouvelle clause 17» [Témoignage de M. Roger Grimes, ministre de l'Éducation, gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, 11 juillet 1996, 1000-17].

Certaines confessions religieuses auraient préféré un accord cadre négocié à une modification de la Constitution, mais cela n'a pas eu beaucoup d'effet sur la politique du gouvernement, qui a toujours été de modifier la clause 17.

Deuxièmement, les négociations n'ont tout simplement pas abouti. Comme l'a dit le ministre, «plusieurs questions essentielles sont encore en suspens ... avant même qu'on ait repris le débat sur les répercussions des changements dans la régie générale du système sur les écoles, certaines confessions religieuses ont décidé de ne plus appuyer la formule de l'accord cadre à la suite des pressions exercées par leurs fidèles» [*Id.* 1100-1]. Au bout du compte, comme l'a dit le ministre, «la tentative d'accord cadre a échoué. Il a été impossible d'en arriver à une entente» [*Ibid.*].

Plusieurs sénateurs membres du Comité pensent que les négociations auraient peut-être encore des chances d'aboutir. Nous ne croyons pas que c'est notre rôle de dire à la province ou aux minorités protégées comment les négociations doivent se dérouler ou quand et dans quelles conditions retourner à la table des négociations. Les témoins nous ont dit qu'il n'y avait pas eu d'entente, et nous l'acceptons. Le ministre de l'Éducation nous a dit ceci : «Le problème, c'est que sept groupes ont des droits. Le gouvernement ne peut pas s'entendre avec un ou deux et pas avec les autres. À notre avis, il fallait une entente. Or, quand une proposition satisfaisait un groupe ou deux ou plus, elle contrariait les autres» [*Id.*, 1100-10].

III. DROITS DES MINORITÉS

Nous admettons que la modification proposée de la clause 17 touche des droits. Cependant, nous convenons avec Professeure Bayefsky que notre tâche ne s'arrête pas là, car cela voudrait dire que notre Constitution est rigide et constitue en soi un obstacle à la modernisation et à l'évolution. Si l'on ne veut pas que la Constitution soit une camisole de force, il faut laisser ses dispositions changer et évoluer avec le temps. Notre rôle consiste à veiller à ce que, dans la mesure où ces changements touchent les droits des minorités, ils sont appropriés et réalisés suivant un processus juste.

Professeure Bayefsky a dit que la question que nous devons trancher est celle de savoir si la mesure qui nous est soumise aurait pour effet d'opprimer des minorités ou simplement de modifier leurs droits. Infligerait-on ainsi un désavantage à un groupe minoritaire qui, à certains égards, n'a pas pu participer au processus de renouveau et de changement et qui serait placé dans une position si désavantageuse que ses objections doivent l'emporter et interdire tout changement, maintenant et plus tard, des modalités du système d'éducation de la province?» [Témoignage d'Anne Bayefsky, 18 juin 1996, 1120-3]

Beaucoup de catholiques et de pentecôtistes en particulier craignent, nous en sommes conscients, de ne plus pouvoir élever leurs enfants dans la foi si la modification proposée de la clause 17 était adoptée. Cependant, après avoir lu attentivement la modification proposée et compte tenu des témoignages que nous avons entendus et des mémoires que nous avons reçus, nous estimons que rien dans la modification proposée n'opprime les minorités religieuses. Personne n'a dit qu'un groupe religieux avait été empêché de participer pleinement au vaste et long processus de consultation publique qui a abouti à la modification proposée. En fait, nous avons été impressionnés par le degré d'organisation des groupes

catholiques et pentecôtistes qui ont veillé à ce que leurs vues nous soient exposées intégralement.

1. Les droits des minorités et la clause 17 proposée

Les craintes exprimées au sujet de la nouvelle clause 17 concernent le droit des minorités catholique et pentecôtiste à une éducation religieuse. Comme l'a dit le Conseil scolaire catholique dans son mémoire au Comité, les nouvelles écoles interconfessionnelles qui seraient instituées aux termes de la clause 17 «ne sont pas des écoles confessionnelles au sens de la Constitution. Elles n'ont pas les caractéristiques essentielles d'une école confessionnelle telles qu'elles ont été énoncées par le comité judiciaire dans l'affaire *Hirsch* en 1928 et appliquées uniformément par la Cour suprême du Canada jusqu'à maintenant. Dans le cas de ces nouvelles écoles interconfessionnelles, il n'existerait aucun droit constitutionnel de faire baigner l'école dans une ambiance chrétienne» [Mémoire du Conseil scolaire catholique en date du 9 juillet 1996, p. 31].

Si nous ne doutons pas de la sincérité des craintes exprimées, nous estimons néanmoins qu'elles sont sans fondement. Le libellé de la clause 17 est sans équivoque :

«... sont confessionnelles les écoles dont la création, le maintien et le fonctionnement sont soutenus par les deniers publics; toute catégorie de personnes jouissant des droits prévus par la présente clause, dans sa version au 1er janvier 1995, conserve le droit d'assurer aux enfants qui y appartiennent l'enseignement religieux, l'exercice d'activités religieuses et la pratique de la religion à l'école».

M. Ian Binnie, un constitutionnaliste de renom, a comparu devant le Comité et a dit que l'essentiel des droits à l'enseignement confessionnel a été défini par la Cour suprême du Canada et qu'il s'agit précisément des droits inscrits dans la disposition proposée à savoir le droit à l'enseignement religieux, à l'exercice d'activités religieuses et à la pratique de la religion à l'école [Témoignage de M. Ian Binnie, 26 juin 1996, 1340-1-2].

Il nous apparaît clairement que, contrairement à ce que craignent certaines personnes, la clause 17 n'aurait pas pour effet d'abolir les écoles confessionnelles ni de priver une minorité protégée de droits à l'enseignement confessionnel reconnus judiciairement. *Toutes les écoles - à de très rares exceptions près - dont la création, le maintien et le fonctionnement sont soutenus par les deniers publics aux termes de la clause 17 révisée seront des écoles confessionnelles.* Nous avons la plus grande confiance dans les tribunaux canadiens et sommes persuadés qu'ils sauront donner une interprétation juste de la notion d'école confessionnelle. Nous avons d'autant plus confiance que la disposition énonce explicitement les droits des minorités protégées relativement à l'enseignement religieux, à l'exercice d'activités religieuses et à la pratique de la religion dans ces écoles, ceux-là même dont la Cour suprême a dit qu'ils constituaient l'essentiel des droits à l'enseignement religieux.

Nous notons aussi que les seuls groupes pouvant bénéficier de l'enseignement religieux, de l'exercice d'activités religieuses et de la pratique de la religion à l'école sont les minorités chrétiennes protégées aux termes de la clause 17 actuelle, à savoir les catholiques, les pentecôtistes, les adventistes du septième jour, les anglicans, les presbytériens, l'Église unie et l'Armée du salut. Autrement dit, les seuls groupes qui seront autorisés, de par la Constitution, à offrir de l'instruction et de l'orientation religieuses dans les écoles seront chrétiens¹.

Comme on le voit, la nouvelle clause 17 garantit de manière très précise que toutes les écoles financées par l'État seront imprégnées d'une ambiance chrétienne.

2. Le droit aux écoles uniconfessionnelles : amendement par l'ajout des mots «lorsque le nombre le justifie»

Non seulement la future clause 17 garantit constitutionnellement le droit des minorités religieuses protégées de dispenser un enseignement religieux et d'assurer des activités et des pratiques religieuses dans les écoles interconfessionnelles, mais elle intègre dans la Constitution le droit aux écoles uniconfessionnelles. Cela suppose la possibilité de maintenir et de créer des écoles exclusivement catholiques, pentecôtistes ou adventistes du septième jour.

Certains témoins (et aussi certains sénateurs) craignent que, selon l'actuel libellé, les droits prévus soient plus illusoire que réels, puisqu'ils seront subordonnés aux lois

¹ D'ailleurs, cette question a soulevé beaucoup d'inquiétude. Le Sénat a pour mission de protéger les minorités – non pas certaines minorités au détriment des autres. Plusieurs témoins nous ont exposé en termes éloquents dans quelle situation ils se trouvaient en tant que non-chrétiens obligés d'envoyer leurs enfants dans les écoles des réseaux existants. Nous citerons ici l'un d'entre eux (qui s'est présenté «spontanément») : comme contribuable, il participe au soutien du système scolaire, mais – comme beaucoup d'autres – il ne peut y exercer aucun droit (ni contrôle, ni participation, ni autre) au même titre que les autres citoyens. «Nous n'existons pas, dit-il. Rien n'est prévu dans le système pour reconnaître les non-chrétiens» [Témoignage de M. Azmy Aboulazm, 9 juillet 1996, 1630-7-8].

On nous a parlé d'une certaine commission scolaire (l'une des plus importantes, puisqu'elle représente 10 000 élèves), dont «tous les membres sauf un doivent être chrétiens. Un siège a été désigné pour les religions autres que chrétienne. Il a été désigné expressément. Tous les autres membres de la commission doivent appartenir à une Église chrétienne» [Témoignage de M. Robert Mendoza, 9 juillet 1996, 2030-9]. Ce témoin, qui faisait partie du panel de jeunes, a déclaré au comité que son père, qui est juif, a dû céder son siège à la commission scolaire à cause de cette règle.

La nouvelle clause 17 permettrait l'élection en toute liberté d'un tiers des membres des commissions scolaires, ce qui pourrait rendre les sièges plus accessibles aux autres minorités.

provinciales. Nous ne partageons pas cette crainte. Le droit aux écoles uniconfessionnelles sera inscrit dans la Constitution – et nous avons entièrement confiance dans la capacité de nos tribunaux de faire prévaloir ce droit sur toute loi provinciale qui viserait à le rendre inopérant.

L'honorable Roger Grimes, ministre de l'Éducation dans le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, a exposé ses vues au sujet de l'amendement préconisé par certains témoins et appuyé par quelques membres du Comité, soit la suppression des mots «sous réserve du droit provincial d'application générale prévoyant les conditions de la création ou du fonctionnement des écoles» et leur remplacement par «lorsque le nombre le justifie». L'Assemblée législative de Terre-Neuve et du Labrador a déjà examiné cet amendement, a précisé le ministre, et elle *l'a rejeté*. À ce propos, il a déclaré :

«C'est le noeud de la question. Le débat de l'Assemblée législative de Terre-Neuve et du Labrador a surtout porté là-dessus, de même que les amendements qui ont été proposés et rejetés. Il n'y a aucun doute à ce sujet. Si un amendement devait supprimer le passage «sous réserve du droit provincial d'application générale prévoyant les conditions de la création ou du fonctionnement des écoles», *il aurait été inutile de procéder à toute cette opération dans la province, de déranger l'Assemblée législative à ce sujet; de tenir un référendum; de nous adresser à la Chambre des communes; et d'organiser ces audiences*. C'est le noeud de la question. Il serait malhonnête de prétendre quoi que ce soit d'autre» [Témoignage de l'honorable Roger Grimes, ministre de l'Éducation, gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, 11 juillet 1996, 1100-3, c'est nous qui soulignons].

Plus tard, le ministre a parlé d'une manière encore plus explicite des conséquences possibles d'un tel amendement : «En fait, cela pourrait entraver nos efforts et nous empêcher de réaliser les réformes que nous envisageons» [*Ibid.*, 1100-5].

Le ministre a donné les assurances suivantes au Comité :

«La formule "sous réserve du droit provincial d'application générale" n'a pas pour effet de menacer ces droits, mais bien de faire en sorte que l'Assemblée législative soit tenue, en vertu du droit et de sa mission, d'adopter des lois telles que les gens puissent exercer tous les autres droits selon les mêmes conditions. Il n'y a rien là de restreignant ou de dangereux. C'est une protection de plus. Pour la première fois, la disposition constitutionnelle elle-même, c'est-à-dire la clause 17, précise la nature des droits qu'elle protège. Toute Assemblée législative qui, aujourd'hui, dans 15 ans, dans 20 ans ou dans 100 ans, chercherait à adopter des lois rendant pratiquement impossible l'exercice des droits énoncés, verrait ces lois annulées par n'importe quel tribunal» [Témoignage de l'honorable Roger Grimes, ministre de l'Éducation, gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, 11 juillet 1996, 1100-4].

M. Loyola Sullivan, chef de l'opposition officielle de Terre-Neuve et du Labrador, n'est pas favorable à ce que le pouvoir de la province de déterminer la viabilité des écoles soit remplacé par une norme fondée sur l'expression «lorsque le nombre le justifie», dont l'interprétation reviendrait aux tribunaux.

«Il serait fort difficile de prévoir des nombres dans la Constitution. En effet, ce qui est considéré comme un nombre approprié aujourd'hui, compte tenu des déplacements des populations, pourrait ne plus l'être dans quatre ans, surtout si l'on tient compte du nombre de gens qui quittent certaines régions de notre province. Faudrait-il recommencer à modifier la Constitution à chaque fois? Notre province connaît plus de mouvements que les autres, et certains groupes de population sont en déclin» [Témoignage de M. Loyola Sullivan, chef de l'opposition officielle de Terre-Neuve et du Labrador, 11 juillet 1996, 1000-1].

M. Jack Harris, chef du Nouveau Parti démocratique de Terre-Neuve et du Labrador désapprouve également l'amendement qui consisterait à ajouter les mots «lorsque le nombre le justifie». [Témoignage de M. Jack Harris, chef du Nouveau Parti démocratique de Terre-Neuve et du Labrador, 11 juillet 1996, 1000-11]

Nous remarquons que, d'après le libellé prévu, les lois provinciales doivent être «d'application générale». Aucune assemblée législative ne pourrait donc distinguer une (ou plusieurs) minorités religieuses et lui accorder un traitement spécial (ou exercer une discrimination à son égard). Toutes les minorités doivent être traitées de manière uniforme. Et nous avons entière confiance dans la capacité de nos tribunaux de reconnaître un traitement discriminatoire, même sous le masque du traitement uniforme. Nous avons entière confiance dans la capacité de nos tribunaux d'appliquer cette norme constitutionnelle pour apprécier les lois provinciales.

Nous nous posons aussi des questions au sujet de l'expression «lorsque le nombre le justifie». Il ressort de plusieurs témoignages qu'une disposition de ce genre créerait une norme impossible à respecter pour certaines minorités. Les adventistes du septième jour, par exemple, sont peu nombreux, et leurs écoles sont petites. Autrefois, selon un témoin, il y a environ 40 ans, le gouvernement de Terre-Neuve considérait qu'«une école confessionnelle pouvait être créée à Terre-Neuve avec sept élèves d'une même religion. «Voilà comment, à cette époque, le gouvernement interprétait l'expression "lorsque le nombre le justifie"» [Témoignage de M. George Morgan, 9 juillet 1996, 1200-4].

Lorsqu'ils ont comparu devant nous, les représentants des adventistes du septième jour ont affirmé clairement que les mots «lorsque le nombre le justifie» n'avaient aucun sens pour eux [*Ibid*].

M. Colin Irving, constitutionnaliste, est allé plus loin. Répondant à une question de la présidente, il a déclaré que le fait de substituer les mots «lorsque le nombre le justifie» à la formule figurant actuellement dans le texte proposé par la province aurait pour effet

d'annuler toute protection pour les adventistes du septième jour. Il a affirmé que dans ces conditions, «qu'ils n'auraient probablement aucune protection» [Témoignage, 10 juillet 1996, 1445-3].

Nous sommes donc d'autant plus convaincus qu'un tel amendement n'est pas souhaitable. L'objectif de la modification, d'après les témoins qui l'ont défendue devant nous, et d'après nos collègues qui sont en faveur de celle-ci, est de protéger les droits des minorités religieuses qui sont actuellement protégés par la clause 17 existante. Or, ce témoignage indique clairement que l'amendement en question ne favoriserait que certaines minorités – notamment les catholiques et les pentecôtistes, qui ensemble représentent 44 p. 100 de la population de Terre-Neuve et du Labrador – au détriment des autres minorités protégées. Bien entendu, les adventistes du septième jour constituent une minorité beaucoup plus petite que les catholiques et les pentecôtistes. Nous en sommes conscients, mais nous nous demandons si cela justifie que nous leur accordions une protection moindre ou si, en fait, à titre de protecteurs des minorités, ce n'est pas justement en faveur des groupes les plus faibles que nous devons déployer le plus d'efforts, puisqu'ils sont peut-être moins en mesure de représenter leurs propres intérêts.

Pour toutes ces raisons, nous appuyons le maintien, sans amendement, du libellé adopté par l'Assemblée législative de Terre-Neuve et du Labrador et accepté par la Chambre des communes.

3. Le droit aux écoles uniconfessionnelles : amendement proposé afin de remplacer «régir» par «déterminer et régir»

En vertu de l'alinéa c) de la nouvelle clause 17, les minorités religieuses protégées dotées d'écoles uniconfessionnelles jouiront des mêmes droits que ceux conférés en matière d'écoles interconfessionnelles – c'est-à-dire le droit d'assurer l'enseignement religieux, l'exercice d'activités religieuses et la pratique de la religion. S'y rajoutera le droit de régir les aspects du programme d'études touchant les croyances religieuses, d'établir la politique d'admission des élèves et d'embaucher et de licencier des enseignants.

Plusieurs sénateurs membres du Comité ont appuyé la suggestion faite par certains témoins d'ajouter au verbe «régir» la notion de «déterminer», afin que le libellé se lise «déterminer et régir». Nous avons entendu à ce sujet des opinions contradictoires de divers témoins qui ont présenté différentes définitions tirées des dictionnaires. Ils n'ont pas réussi à nous convaincre que l'ajout du verbe «déterminer» augmenterait les pouvoirs ou les compétences déjà compris dans l'expression «régir», du moins pas suffisamment pour que nous nous permettions de rejeter les décisions des corps législatifs élus pour y substituer notre propre jugement. On peut toujours trouver à redire sur le choix de termes effectué par un rédacteur de lois, mais dans le contexte actuel, cela ne suffit pas pour permettre au Comité de demander un amendement de la clause 17 proposée.

Sur cette question, le Comité se range à l'opinion de M. Binnie : «Dire «déterminer et régir» n'ajouterait pas grand chose sur le plan linguistique et équivaldrait à une concession à la manie des avocats d'utiliser plusieurs mots là où les gens ordinaires se contentent d'un seul» [Témoignage de M. Ian Binnie, 26 juin 1996, 1350-2].

4. Les droits des minorités : trouver un équilibre

Nous pensons, comme le ministre de la Justice, l'honorable Allan Rock, que notre tâche est de vérifier l'équité du processus suivi par la province pour présenter la modification. Il nous incombe également de déterminer si une minorité a été excessivement défavorisée par le processus adopté. Selon Professeure Bayefsky, «les droits, et le fait qu'ils aient été ou non suffisamment protégés, doivent être soupesés par rapport aux droits de toute une gamme d'autres groupes. Ce serait une erreur de n'en considérer qu'un seul» [18 juin 1996, 1040-2].

Docteure Kathy Brock endosse ce principe : «Il faut élaborer clairement les critères qui permettront de déterminer si les droits des minorités risquent d'être réduits et si ce préjudice ne sera pas compensé par les avantages gagnés sur le plan de la qualité de l'enseignement ou par les droits que d'autres groupes de la société acquerront» [18 juin 1996, 1010-2].

Nous sommes d'accord avec ces principes et nous estimons que la nouvelle clause 17 offre des droits très considérables aux minorités religieuses protégées. Plusieurs témoins ont d'ailleurs affirmé qu'en vertu de la nouvelle clause 17, les minorités conserveront «beaucoup plus de pouvoir et de contrôle que n'en ont les minorités dans de nombreuses autres provinces» [Témoignage de professeure Anne Bayefsky, 18 juin 1996, 1040-1; le même point de vue fut exprimé par professeur Dale Gibson, 26 juin 1996, 1130-6].

Tout droit doit être replacé dans le contexte d'autres droits, puisqu'aucun n'est absolu. Il faut tenir compte non seulement des droits de chaque minorité religieuse protégée, mais aussi de ceux des enfants et de ceux des parents. M. Loyola Sullivan, chef de l'opposition officielle, est également père de famille, catholique et ancien enseignant; selon lui, «la modification de la clause 17 est une façon de libérer les parents de certaines entraves et de leur permettre d'effectuer un choix» [11 juillet 1996, 0900-13].

À notre avis, les droits des enfants eux-mêmes doivent compter pour beaucoup. Nous avons entendu un panel d'élèves qui nous a persuadés de l'urgente nécessité de réformer le système d'enseignement. Nous avons également été fort impressionnés par le témoignage de M. Sullivan, pour qui la décision d'appuyer la clause 17 est fondée sur «ce qui constitue le meilleur intérêt des enfants de notre province en cette époque marquée par de lourdes contraintes financières et une baisse des inscriptions» [11 juillet 1996, 1000-5].

Il ne fait aucun doute que Terre-Neuve est aux prises avec une profonde transformation de son économie qui frappe au cœur même de son mode de vie traditionnel. Ses difficultés financières sont du domaine public. Or, le Sénat du Canada ne peut pas faire obstacle aux réformes éducatives que doit instituer la province pour remplacer l'industrie traditionnelle de la pêche à la morue et pouvoir profiter pleinement de la nouvelle économie fondée sur les connaissances, économie dont la ressource la plus précieuse est une main-d'œuvre instruite et qualifiée.

Le très révérend Donald Harvey, de l'Église anglicane, a exposé avec éloquence la situation actuelle de sa province :

«En tant que chefs religieux, la plupart d'entre nous ne connaissons que trop bien le mécontentement, la méfiance et le désir réel de changement qui existent aujourd'hui dans cette province. Certains de ces signes n'annoncent rien de bon, mais il serait pure folie de vouloir les ignorer. Je puis d'ailleurs dire qu'en 33 ans comme pasteur sur l'Île et au Labrador, période pendant laquelle j'ai été témoin de la mise en application des recommandations du rapport Warren à la fin des années 60, je n'ai jamais rien vu qui s'apparente à l'inquiétude, au mécontentement et même à l'hostilité avec lesquels la grande majorité des gens voient cette question, convaincus qu'ils sont d'avoir été manipulés et mal servis à tous les niveaux.

[...]

Une trop grande part de notre temps et de nos ressources a été consacrée à une lutte de pouvoir, rien de plus, qui a dilué et affaibli l'importance de ces objectifs. Nous espérons maintenant que l'adoption du projet de loi permettra au gouvernement, investi de nouveaux pouvoirs, de tendre l'oreille aux volontés de la population afin d'établir un système qui incarnera les meilleurs éléments du passé auxquels s'ajouteront l'efficacité et une concertation qui tiendra compte de l'évolution rapide de la démographie dans notre province. Nos enfants ne méritent rien de moins» [Témoignage du très révérend Donald Harvey, Église anglicane, 10 juillet 1996, 0830-7-8].

5. Autres minorités

Le Comité a aussi entendu des témoignages et reçu des mémoires sur la position des autochtones concernant la clause 17 et l'enseignement à Terre-Neuve et au Labrador.

Dans leur version actuelle, les Conditions de l'union de Terre-Neuve et du Labrador ne mentionnent pas explicitement les peuples autochtones. Le Comité estime que ce document devrait être éclairci afin de souligner la présence des peuples autochtones à Terre-Neuve et au Labrador et de préciser que ces peuples ont des droits.

La nouvelle clause 17 prévoit, au sous-alinéa b)(ii), que «la Législature peut approuver la création, le maintien et le fonctionnement d'une école soutenue par les deniers publics, qu'elle soit confessionnelle ou non». Nous estimons que cette disposition pourrait permettre aux autochtones de prendre le contrôle de leur instruction et nous appuyons sans réserve les efforts en ce sens. Le remaniement du système d'enseignement de la province doit s'effectuer de façon à respecter les droits des autochtones.

Nous avons aussi entendu des témoignages sur les efforts déployés par la Fédération des parents francophones de Terre-Neuve et du Labrador afin d'établir une commission scolaire pour la population francophone de la province. Nous avons été heureux d'apprendre, de la bouche du ministre de l'Éducation, M. Roger Grimes, que le 10 juillet, le cabinet a approuvé un amendement au projet de loi touchant l'enseignement, qui autorise la création d'une telle commission. Il sera donc possible de proposer des mesures législatives à cet effet, qui accompagneront les autres mesures mises en oeuvre après l'adoption de la clause 17, afin d'effectuer la réforme du système d'enseignement.

IV. LES EFFETS DE LA MODIFICATION SUR D'AUTRES PROVINCES

Le dernier point soumis à l'examen du Comité est celui de l'effet de cette modification sur d'autres provinces et la question de savoir si le Sénat créera un précédent qui pourrait menacer l'enseignement religieux dispensé ailleurs.

Nous sommes convaincus que cette modification ne créera pas de précédent juridique défavorable. La situation à Terre-Neuve est unique en son genre. C'est la seule province où toutes les écoles financées par les recettes fiscales sont confessionnelles. Aucune autre n'est dotée d'un système scolaire analogue ou du même contexte constitutionnel. La clause 17 est tout à fait distincte de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et des dispositions adoptées par d'autres provinces pour remplacer cet article.

Le ministre de la Justice, Allan Rock, a déclaré au Comité que : «Les précédents, pour être valables, doivent porter sur des faits ou des principes, sinon identiques, du moins semblables. Il serait très étonnant de trouver ailleurs au Canada une situation qui présente les mêmes principes et les mêmes circonstances que celle qui nous occupe à l'heure actuelle» [Témoignage de l'honorable Allan Rock, ministre de la Justice et procureur général, 20 juin 1996, 1030-7].

Nous pensons que refuser d'agir peut tout aussi bien créer un précédent que le fait d'agir, comme l'a souligné Professeure Bayefsky lors de la première audience du Comité sur la question : «La Constitution doit être actualisée afin qu'elle soit à jour et continue de répondre aux besoins des Canadiens; par conséquent, le fait qu'une modification puisse changer des droits d'ores et déjà constitutionnalisés ne doit pas représenter un obstacle à cette actualisation. Sinon, la Constitution deviendrait rigide et impossible à modifier» [Témoignage de Professeure Bayefsky, 18 juin 1996, 1020-2].

Nous estimons que la Constitution peut être modernisée; c'est un document souple, capable de changer pour répondre aux besoins des Canadiens. La possibilité de réaliser une telle modification constitue le seul précédent que pourrait créer la situation unique de Terre-Neuve.

V. CONCLUSION

En conclusion, nous sommes convaincus que le processus qui a mené à la modification de la clause 17 a été équitable. Chacune des minorités protégées dont les droits seront touchés a eu toutes les occasions de participer au débat public qui a abouti à la modification, y compris aux audiences devant la commission royale sur l'enseignement, au référendum et aux élections générales de 1996. Elles ont aussi participé activement aux discussions avec le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador.

Nous sommes également persuadés que, dans l'ensemble, la modification proposée garantira suffisamment les droits des minorités protégées. Certes, elles seront touchées par la modification, mais celle-ci ne les opprimer pas. Les écoles continueront d'être confessionnelles, et chacune des minorités protégées continuera d'avoir le droit d'assurer l'enseignement religieux, l'exercice d'activités religieuses et la pratique de la religion à l'école. Par ailleurs, le droit aux écoles uniconfessionnelles, en plus d'être inscrit dans la Constitution, sera élargi. En fait, les droits des minorités protégées après la modification seront plus vastes que ceux dont jouissent les minorités religieuses dans d'autres provinces.

Ayant étudié et soupesé les droits en cause, nous adoptons sans réserve la résolution présentée au Sénat par la sénatrice Fairbairn, et demandons que la modification de la Constitution du Canada soit autorisée par promulgation de Son Excellence le gouverneur général sous le grand sceau du Canada, conformément à la nouvelle clause 17, telle qu'approuvée par l'Assemblée législative de Terre-Neuve et la Chambre des communes.

En conséquence, nous recommandons que le Sénat adopte la résolution sans amendement.

OPINION DISSIDENTE

I. SOMMAIRE DES TÉMOIGNAGES TEL QUE PRÉPARÉ PAR LES RECHERCHISTES DU COMITÉ

1. Contexte et avis des spécialistes

a. Contexte historique

Au moment de la confédération, la *Loi constitutionnelle de 1867* a conféré aux provinces une compétence exclusive dans le domaine de l'éducation, à deux exceptions près : la protection des droits confessionnels qui existaient en droit au moment de la confédération et le rôle remédiateur du fédéral afin de protéger les droits confessionnels en matière d'éducation. Les cinq autres provinces qui se sont jointes au Canada ont adopté (Colombie-Britannique et Île-du-Prince-Édouard) ou adapté (Manitoba, Alberta et Saskatchewan) l'article 93 dans leurs conditions d'union. Cependant, la situation n'était pas la même dans toutes les provinces, et seules l'Ontario, le Québec, l'Alberta et la Saskatchewan étaient dotées de droits à l'enseignement confessionnel établis en vertu de la loi au moment de l'entrée de Terre-Neuve dans la confédération. De plus, l'absence de protection constitutionnelle pour le système scolaire catholique dans de nombreuses parties du Canada entraînait l'effritement de l'enseignement en français, ce qui compliquait la situation.

En 1949, Terre-Neuve a été la dixième et la plus récente province à se joindre à la Confédération. La clause 17 des Conditions de l'union portait sur l'enseignement confessionnel. Elle était unique à trois égards. Les neuf autres provinces prévoyaient des garanties des droits confessionnels à l'extérieur du système d'enseignement public; or Terre-Neuve n'avait pas de système d'enseignement public. De plus, les conditions d'union des neuf autres provinces visaient uniquement les religions protestante et catholique, cette dernière étant en minorité dans toutes les provinces sauf le Québec et le Manitoba, alors que les Conditions de l'union de Terre-Neuve accordaient des garanties en matière d'enseignement à sept catégories religieuses différentes qui, ensemble, représentaient plus de 95 p. 100 de la population. Enfin, les dispositions constitutionnelles des neuf autres provinces en matière d'enseignement confessionnel comprenaient toutes la possibilité d'interjeter appel au Parlement dans l'éventualité où des mesures législatives provinciales ne respecteraient pas ces droits, ces mesures pouvant être annulées ou modifiées par le Parlement fédéral. La clause 17 ne fait aucune mention d'un tel rôle fédéral, décrit à l'origine aux paragraphes 93(3) et (4) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Durant les débats qui ont entouré le rapatriement de la Constitution canadienne, certains députés de Terre-Neuve avaient dit craindre que la Charte des droits et libertés n'ait une incidence sur la clause 17 et, plus particulièrement, sur les droits des Assemblées de la

Pentecôte, qui ne furent pas reconnues juridiquement avant 1954 et n'étaient donc pas protégées sur le plan constitutionnel par la clause 17. Lorsque le comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat a étudié le texte de la future Charte, un amendement fut proposé afin que celle-ci ne s'applique pas à la clause 17. Cet amendement fut élargi pour étendre à l'échelle du pays l'exemption visant les droits à l'enseignement confessionnel. En 1987, une protection constitutionnelle fut accordée aux Assemblées de la Pentecôte par une autre modification, en vertu de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. L'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1982* se lit comme suit :

29. Les dispositions de la présente charte ne portent pas atteinte aux droits ou aux privilèges garantis en vertu de la Constitution du Canada concernant les écoles séparées et autres écoles confessionnelles.

b. Le système d'enseignement de Terre-Neuve

Le premier enseignement organisé documenté de Terre-Neuve et du Labrador a été établi à l'été de 1686 par la collectivité française de Placentia et St-Pierre lorsque les habitants ont convenu de subvenir aux besoins d'un prêtre catholique chargé, entre autres fonctions, d'enseigner aux enfants quatre mois par année. Quand la première *Education Act* a été adoptée en 1836, la population était composée essentiellement d'anglicans, de catholiques et de méthodistes, et ces groupes estimaient que l'enseignement incombait à la famille et à l'Église, plutôt qu'à l'État. D'ailleurs, en adoptant la loi de 1836, l'Assemblée législative acceptait l'obligation morale de partager certains frais de l'éducation, mais en laissait la responsabilité à l'Église et aux familles.

Les commissions scolaires locales non confessionnelles envisagées par la loi de 1836 n'ont pas fonctionné, en grande partie en raison d'un différend opposant les commissaires catholiques et anglicans quant à la version de la Bible à utiliser. Une modification apportée à la loi en 1838 interdisant la lecture des Écritures saintes, quelle qu'en soit la version, a alimenté les protestations plutôt que de les faire taire. En 1843, le gouvernement, convaincu qu'aucun compromis n'était possible, instituait deux commissions scolaires distinctes, une catholique et une anglicane, la subvention à l'enseignement étant répartie proportionnellement entre les deux. Les écoles aussi ont été réparties entre les deux, et ces mesures marquent le début des dispositions législatives sur le système d'enseignement confessionnel à Terre-Neuve.

La *Education Act* de 1874 a reconnu l'Église d'Angleterre, l'Église catholique, l'Église congrégationaliste, la *Free Church of Scotland*, la *Kirk of Scotland* et l'Église méthodiste en tant que confessions religieuses pour les fins de l'administration des conseils scolaires. Deux ans plus tard, de nouvelles mesures législatives instituèrent trois postes de surintendant confessionnel d'éducation représentant respectivement l'Église d'Angleterre, l'ensemble de la communauté protestante et l'Église catholique. L'Armée du salut fut reconnue en 1892, l'Église adventiste du septième jour en 1912 et les Assemblées de la Pentecôte en 1954.

La *Education Act* de 1927, le dernier grand texte législatif adopté dans le domaine avant la Confédération en 1949, sanctionnait le système d'enseignement confessionnel en place en tant que système d'État reconnu et approuvé, et définissait quatre aspects relevant des Églises :

1. le droit pour les confessions d'avoir des commissions scolaires pouvant posséder et exploiter des écoles;
2. le droit de ces commissions d'embaucher et de licencier des enseignants;
3. le droit des écoles confessionnelles de recevoir des fonds publics sur une base exempte de différenciation injuste;
4. le droit de fonder des collèges confessionnels.

Tels étaient les droits à l'enseignement confessionnel protégés par la clause 17 des Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada.

Au cours des 100 dernières années, des efforts concertés ont été déployés afin d'améliorer le système d'enseignement par la coordination et le fusionnement; or le souffle qui a animé ces efforts est venu principalement de la base, c'est-à-dire des parents et des enseignants. D'ailleurs, les toutes premières tentatives de coopération sont venues non pas du gouvernement ou des Églises, mais bien des enseignants. En 1890, ceux-ci ont formé une association, la *Newfoundland Teachers' Association*, expressément chargée, en tant qu'organisme interconfessionnel, de travailler pour le bien de tous les enseignants et de l'enseignement, sans distinction de confessionnalité.

En 1969, trois conseils scolaires confessionnels furent créés pour remplacer les surintendants, soit : l'*Integrated Education Council* (Conseil scolaire intégré), le *Roman Catholic Education Council* et le *Pentecostal Education Council*. Le Conseil scolaire intégré représentait au départ l'Église anglicane, l'Armée du salut et l'Église unie. Plus tard dans l'année, l'Église presbytérienne s'est jointe au Conseil, suivie de l'Église morave en 1977. L'Église adventiste du septième jour a conservé son conseil scolaire séparé et ne s'est pas jointe au Conseil scolaire intégré.

Lors de l'intégration de 1969, les 270 commissions scolaires en place furent regroupées pour n'en former que 37 : 20 intégrées, 15 catholiques, une pentecôtiste et une adventiste du septième jour. En 1992, le nombre de commissions fut réduit de nouveau, grâce à la collaboration plutôt qu'à des mesures législatives, le ramenant à 27 : 16 intégrées, neuf catholiques, une pentecôtiste et une adventiste du septième jour. Le ministère de l'Éducation, non confessionnel, les conseils scolaires confessionnels et les commissions scolaires se partagent l'intendance et l'administration du système d'enseignement, lequel a à peine changé depuis 1969.

Le mécanisme officiel de collaboration et de coordination entre les conseils confessionnels est le Comité mixte, créé en 1969, qui assure une tribune officielle où chaque conseil peut, par l'intermédiaire des membres de sa direction, discuter de questions d'intérêt mutuel, de domaines de collaboration et de services et d'installations communes.

En 1990, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a chargé une commission royale présidée par M. Len Williams d'étudier la prestation des programmes et services scolaires dans la province. Celle-ci a déposé son rapport, *Our Children, Our Future*, en 1992. M. Williams a comparu devant le Comité, à qui il a donné un aperçu du système d'enseignement de Terre-Neuve et du Labrador et des résultats de l'enquête de la commission royale. À son avis, et c'est aussi la conclusion de la commission, une réforme du système confessionnel s'impose. Il a expliqué que, si Terre-Neuve n'a pas de système d'enseignement public, c'est par manque de ressources. Avec 100 000 élèves éparpillés aux quatre coins de la province, un système parallèle au système confessionnel coûterait trop cher.

Selon M. Williams, si l'on veut répondre aux besoins de tous les enfants, il faut prendre des mesures concrètes pour servir les personnes et les groupes dont les besoins ne sont pas adéquatement satisfaits, c'est-à-dire les enfants ayant des difficultés d'apprentissage, les enfants qui ont des intérêts et des talents particuliers et les enfants défavorisés sur le plan socio-économique. Il faut aussi répondre aux préoccupations quant à la qualité de l'enseignement et à la compétitivité du système.

D'après M. Williams, la forte baisse des effectifs scolaires combinée aux insuffisances des systèmes financier et scolaire compromettent la qualité globale de l'enseignement. Par exemple, le système d'enseignement provincial a une tendance à l'inclusion, c'est-à-dire à accueillir tous les enfants au sein du système, même ceux atteints d'une déficience. Étant donné les coûts qu'entraîne une telle tendance, la question de l'inclusion ne devrait pas, selon M. Williams, être réglée par chaque système confessionnel séparément, mais il est difficile de surmonter les barrières entre confessions. M. Williams a cependant conclu en affirmant que les parents de Terre-Neuve étaient prêts à accepter que le système confessionnel soit remanié, mais ne voulaient pas qu'il soit remplacé.

Lorsqu'on lui a demandé pourquoi la commission royale n'avait pas recommandé une modification constitutionnelle de la clause 17, M. Williams a répondu que la commission avait cru qu'il serait possible de procéder par collaboration, comme cela s'était toujours fait, pour mettre en oeuvre ses recommandations. Toutefois, elle a reconnu qu'il fallait absolument, pour exécuter les changements recommandés, un consensus parmi les titulaires de droits ou une modification constitutionnelle. Selon M. Williams, les «vrais perdants» dans ce long débat sur la réforme de l'enseignement sont les élèves; il appuie la modification parce que, dit-il, «l'évolution est un processus très lent et nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre».

c. Le rôle du Sénat à l'égard d'une modification en vertu de l'article 43

L'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prescrit les modalités à appliquer pour la modification de dispositions constitutionnelles qui touchent une ou plusieurs provinces, mais pas toutes. De façon générale, les témoins entendus étaient d'avis que c'est l'article 43 qui s'applique pour la modification de la clause 17.

Docteure Kathy Brock, du département de sciences politiques de l'Université Wilfrid Laurier, et Professeure Anne Bayefsky, éminente constitutionnaliste et auteure, ont témoigné au sujet des modifications aux termes de l'article 43 en général.

Selon docteure Brock, l'article 43 stipule qu'une modification doit être d'abord proposée et adoptée sous la forme de résolution par la province concernée, puis adoptée par le Sénat, lequel ne dispose que d'un veto suspensif, et par la Chambre des communes, avant d'être promulguée.

Le Sénat peut approuver, rejeter ou modifier la résolution. Cependant, dans ces deux derniers cas, il substitue son jugement aux décisions des corps législatifs élus; il faut donc, à son avis, que la modification ou son processus d'élaboration présente des lacunes importantes. Par exemple, il faudrait prouver que des préjudices seraient causés aux droits des minorités, préjudices que ne compenseraient pas les bienfaits sur le plan de la qualité de l'enseignement ou les droits conférés à d'autres groupes de la société.

D'après docteure Brock, le Sénat a toujours agi comme protecteur des droits des minorités. Cela est particulièrement important étant donné les dispositions semblables à la clause 17 qui figurent à l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, à l'article 22 de la *Loi sur le Manitoba*, et aux articles 17 de la *Loi sur la Saskatchewan* et de la *Loi sur l'Alberta*. Il faut toutefois bien préciser que la clause 17 comporte des caractéristiques distinctes qui ne se retrouvent pas dans les dispositions précitées.

Pour sa part, Professeure Bayefsky estime que toute modification aux termes de l'article 43 soulève inévitablement la question des modifications constitutionnelles en général. Selon le libellé de l'article 43, il est clair que les chambres du Parlement ne sont pas censées approuver automatiquement une proposition provenant du gouvernement provincial, mais doivent plutôt étudier avec soin le motif de la modification et l'incidence de cette dernière sur des aspects comme les droits des minorités et l'actualisation de la Constitution.

Toute modification de la Constitution, souligne-t-elle, risque d'avoir des répercussions sur des droits et qu'il importe alors de se demander si ce changement est approprié et s'il est réalisé de façon équitable.

Selon Professeure Bayefsky, le Sénat doit tenir compte de trois critères lorsqu'il examine la modification proposée : Est-ce que le processus qui y a mené est juste? Est-ce

que la modification pourrait opprimer les minorités? Quelles sont ses répercussions sur le reste du pays?

En ce qui concerne l'équité du processus, Professeure Bayefsky a suggéré que le Sénat étudie une série de questions. Est-ce que la modification est le résultat d'un processus juste et démocratique? Des audiences publiques ont-elles eu lieu? A-t-on tenté de procéder par réforme non constitutionnelle? Y a-t-il eu des négociations avec les parties affectées? Y a-t-il eu un référendum? Une élection a-t-elle eu lieu qui a reposé en partie sur cette proposition?

En ce qui concerne l'incidence sur les droits des minorités, Professeure Bayefsky a proposé une autre série de questions. Est-ce que l'intention du gouvernement était d'améliorer la qualité de l'enseignement, ou était-il animé d'une intention suspecte? Quelle a été la participation de la minorité au processus? Est-ce que le résultat assure quand même une certaine protection aux droits des minorités? Ces minorités continuent-elles de jouir d'une certaine protection? Quelle est l'incidence de la *Charte canadienne des droits et libertés* - fondée sur des principes tels l'égalité, le multiculturalisme et la liberté de conscience - sur la conception des droits des minorités visées?

Après s'être posé les deux premières questions, c'est-à-dire celles touchant l'équité du processus et l'éventuelle oppression d'une minorité défavorisée, le Sénat devrait se pencher sur les conséquences pour d'autres groupes. Quels sont, par exemple, les effets sur les autres provinces? Est-ce qu'un précédent est établi? Est-ce que les effets connexes sont importants et préjudiciables au caractère du pays, ou s'agit-il d'une situation unique qui ne ressemble en rien à celle des autres provinces?

C'est dans ce contexte que le Comité a amorcé son étude.

d. La clause 17 et les droits aux écoles confessionnelles

Professeur Benoît Pelletier, de l'Université d'Ottawa, et professeur Dale Gibson, de l'Université de l'Alberta, ont présenté leur propre analyse de la modification proposée.

Les deux spécialistes conviennent que l'article 43 constitue le mode de révision appropriée pour modifier la clause 17. Professeur Pelletier est toutefois d'avis que l'article 93 comporte deux parties : l'introduction, qui confère à chaque province la compétence exclusive en matière d'enseignement; et l'exemption touchant les droits à l'enseignement confessionnel contenus aux paragraphes (1) à (4). Selon lui, il pourrait être nécessaire pour modifier la première partie de l'article - visant la compétence exclusive des provinces en matière d'enseignement - d'appliquer le mode de révision prévu par l'article 38, c'est-à-dire sept provinces et cinquante pour cent de la population.

Professeur Pelletier estime que la modification de la clause 17 touche uniquement Terre-Neuve. Cependant, il recommande la plus grande prudence. Si le Parlement accepte

une diminution des droits en matière d'enseignement confessionnel à Terre-Neuve, il pourrait lui être difficile de refuser des modifications semblables à une autre province, particulièrement au Québec. L'on peut soutenir qu'une modification de l'article 93 nécessite le consentement de deux, quatre ou six provinces, mais il est également vrai que la Cour suprême pourrait décider d'approuver une modification dont ont convenu uniquement le Québec et le Parlement fédéral.

Selon professeur Pelletier, l'arrêt de 1993 de la Cour suprême sur les droits à l'enseignement confessionnel garantis aux catholiques et aux protestants à Montréal et à Québec [*Renvoi relatif à la Loi sur l'instruction publique du Québec*] confère à ces catégories de personnes le droit à des écoles confessionnelles séparées et aux «structures» qui leur permettront de gérer ces écoles. Toutefois, il est difficile de déterminer ce que la Cour entend par la notion de «structures».

Pour professeur Pelletier, la clause 17 est la seule disposition provinciale en matière d'enseignement confessionnel qui ne comprend pas la possibilité d'une intervention ou de mesures correctives de la part du gouvernement fédéral. Toutefois, ajoute-t-il, il ne faut pas conclure pour autant que le gouvernement fédéral est dépourvu de tout rôle de protection. Selon lui, l'absence, dans la clause 17, de mécanisme d'appel au gouvernement fédéral s'explique simplement par le fait qu'en 1949, il semblait peu probable que le gouvernement fédéral entende un appel à l'égard d'une mesure provinciale ou que le Parlement légifère pour remédier à des dispositions législatives prises par une province.

Professeur Pelletier a expliqué qu'il n'existe aucun lien important entre le référendum de Terre-Neuve et les référendums sur la souveraineté québécoise. Si le Québec devenait souverain en vertu du droit international, la Constitution canadienne cesserait de s'appliquer dans cette province. Par conséquent, le Québec, ses institutions, ses citoyens et ses tribunaux n'auraient plus aucun rôle à jouer dans d'éventuelles modifications de la Constitution canadienne.

D'entrée de jeu, professeur Gibson a clairement affirmé que la modification proposée de la clause 17, si elle est acceptée, n'aura aucune incidence sur la valeur d'un éventuel référendum au Québec. En premier lieu, il n'y a aucune commune mesure entre la modification d'une clause d'une constitution provinciale en vertu du mode de révision bilatéral prévu par l'article 43, et une modification qui aurait pour effet d'amputer le pays d'une de ses parties les plus importantes. En deuxième lieu, le référendum de Terre-Neuve n'a pas été un élément essentiel ou même important du processus de modification. En troisième lieu, le Parlement n'est aucunement tenu d'accepter une résolution provenant d'une province.

Professeur Gibson reconnaît que la nouvelle clause 17 assure encore davantage de droits à l'enseignement confessionnel que les lois de nombre d'autres provinces. Cependant, la résolution proposée diminuera certains droits existants en les assujettissant à la volonté législative.

Selon professeur Gibson, l'alinéa 1 c) proposé ne comprend pas certains droits à l'enseignement confessionnel qui sont probablement inscrits dans l'actuelle clause 17. Par exemple, la Constitution habilite chaque catégorie de personne à s'occuper de tous les aspects de la gestion de son propre conseil scolaire confessionnel. Une réforme découlant de la nouvelle clause 17 pourrait entraîner la création de conseils interconfessionnels représentant différentes écoles et religions, ce qui aurait pour effet d'amoinrir considérablement les capacités ou les droits de gestion des contribuables des écoles confessionnelles.

De l'avis de professeur Gibson, le droit existant en matière d'enseignement confessionnel qui était en vigueur quand la clause 17 a été adoptée en 1949 n'interdisait pas à l'Assemblée législative de Terre-Neuve d'adopter des lois prévoyant un enseignement soutenu par les deniers publics pour les groupes non protégés, mais un tel financement n'aurait pas fait l'objet d'une protection constitutionnelle. À son avis, la modification de 1987 n'était pas nécessaire pour protéger les droits scolaires des pentecôtistes, mais elle a servi à conférer un statut constitutionnel à ces droits.

De l'avis de professeur Gibson, il n'est pas nécessaire de procéder par modification constitutionnelle pour effectuer des réformes touchant les écoles non confessionnelles, ou les catégories non protégées. Cependant, d'autres réformes, comme le fusionnement de plusieurs commissions scolaires pour réaliser d'importantes économies, nécessitent une modification constitutionnelle parce qu'elles empiètent sur les droits de gestion des écoles confessionnelles garantis par la Constitution.

2. Les opinions à Ottawa

Les opinions des témoins sont regroupées sous trois critères : le processus d'élaboration de la modification était-il équitable? La modification risque-t-elle d'entraîner une certaine oppression des minorités? Entraînera-t-elle des conséquences pour le reste du pays?

a. Caractère équitable du processus

i. Genèse du processus

Le ministre de la Justice a exposé au Comité les facteurs qui ont incité le gouvernement fédéral à appuyer la modification. Le gouvernement a examiné tous les aspects du processus, y compris les décennies de discussions, les longues négociations entre le gouvernement et les groupes confessionnels, le rapport de la commission royale paru en 1992, les élections provinciales de 1996 que le parti au pouvoir a gagnées notamment en promettant de réformer le système d'enseignement, l'état du réseau scolaire terre-neuvien, la nature des modifications envisagées et les droits qui seraient préservés une fois la modification en vigueur. Enfin, on a tenu compte du fait qu'au mois de mai, l'Assemblée

législative de Terre-Neuve avait adopté, à l'unanimité, une résolution appelant le Parlement à agir sans délai de manière à rendre effectif le changement constitutionnel.

Le ministre a déclaré que le véritable motif, c'est le désir du gouvernement provincial de moderniser son réseau scolaire. Il n'y a pas unanimité à cet égard, mais le processus suivi était équitable, et c'est pourquoi le gouvernement fédéral a été prié de participer.

Docteur Brock a fait remarquer que, lorsqu'on a recours à un référendum, il importe quand même de déterminer : si les minorités ont été consultées d'une autre façon (audiences ou autres mécanismes de consultation publique); si le public est conscient des conséquences que la modification entraînera; et si le débat du corps législatif était d'une qualité acceptable.

ii. *Nécessité ou non d'une modification constitutionnelle*

Selon le ministre de la Justice, la modification constitutionnelle est nécessaire parce que le changement envisagé concerne la manière d'exercer les droits en matière d'enseignement confessionnel.

D'après Professeure Bayefsky, le processus de la modification constitutionnelle est approprié et nécessaire, sans quoi, tout projet ultérieur de réforme serait d'emblée menacé d'être entravé par une contestation constitutionnelle et par les procédures judiciaires longues et paralysantes qui s'ensuivraient inévitablement.

M. Ian Binnie, ancien sous-ministre associé de la Justice, qui a récemment donné au gouvernement de Terre-Neuve une opinion sur le caractère constitutionnel de la modification, est aussi d'avis que la Cour suprême, dans son arrêt de 1993, *Renvoi relatif à la Loi sur l'instruction publique du Québec*, a donné au gouvernement du Québec une marge de manoeuvre considérable, même à l'intérieur des limites de l'article 93, pour réformer son système d'enseignement selon des critères linguistiques. Toutefois, pense-t-il, cette décision ne s'applique pas à Terre-Neuve. Selon M. Binnie, la situation qui régnait à Terre-Neuve en 1948, et qui a été intégrée dans la Constitution en vertu de la clause 17, était beaucoup plus contraignante que la situation québécoise de 1867.

Il a évoqué plus particulièrement l'article 76 de la loi de 1948 de Terre-Neuve, qui semble limiter la capacité du gouvernement de financer les écoles selon le besoin plutôt que selon la population. L'Assemblée législative de Terre-Neuve, a-t-il reconnu, pourrait à l'heure actuelle créer de nouvelles écoles, mais à condition de prévoir une participation de toutes les confessions, selon les pratiques et procédures juridiquement en vigueur en 1948. La création et le financement de nouvelles écoles signifieraient une augmentation des sommes allouées aux Églises, en fonction de la population et non pas du besoin.

En revanche, M. Lauwers, un avocat qui a comparu en même temps que plusieurs organismes catholiques, est d'avis que le système d'enseignement de Terre-Neuve peut être restructuré et réformé sans que l'on doive nécessairement modifier la Constitution. Rien n'empêche le gouvernement de Terre-Neuve, en principe ou en droit, d'établir un système scolaire interconfessionnel à l'intention de ceux qui ont voté le renoncement à leurs droits en matière d'enseignement confessionnel. L'*Evangelical Fellowship* pense également que, si l'actuelle clause 17 interdit au gouvernement provincial de porter préjudice aux groupes protégés, elle ne l'empêche pas d'offrir des avantages aux autres groupes.

Pour M. Williams, l'option non constitutionnelle ne peut pas fonctionner. Selon lui, la nouvelle clause 17 s'inscrit logiquement dans l'évolution historique de l'enseignement à Terre-Neuve, car les modifications proposées par le gouvernement n'auraient pour effet ni d'exclure les Églises du domaine de l'enseignement ni de rendre le système non confessionnel. Il en coûterait trop cher à Terre-Neuve d'entretenir un réseau laïque parallèle. D'ailleurs, cela n'aurait pour effet que de nuire au système déjà en place.

iii. Autres droits des minorités

Réitérant les affirmations de Professeure Bayefsky et de docteure Brock, le ministre de la Justice a souligné que ce problème demandait une pondération et un équilibre des intérêts. Il a cité Professeure Bayefsky, à savoir que «les droits, et le fait qu'ils aient été ou non suffisamment protégés, doivent être soupesés par rapport aux droits de toute une gamme d'autres groupes. Ce serait une erreur de n'en considérer qu'un seul».

Il a rappelé la déclaration de docteure Brock : «Il faut élaborer clairement les critères qui permettront de déterminer si les droits des minorités risquent d'être réduits et si ce préjudice ne sera pas compensé par les avantages gagnés sur le plan de la qualité de l'enseignement ou par les droits que d'autres groupes de la société acquerront».

M. Rock a énuméré les droits touchés par la modification : «Premièrement, le droit des enfants de Terre-Neuve de recevoir le meilleur enseignement possible; ensuite, le droit des parents de décider où leurs enfants iront à l'école; troisièmement, les droits de chaque Église; et quatrièmement, le droit des représentants élus de Terre-Neuve et du Labrador de mettre en place un système d'enseignement approprié, comme ils l'entendent.

Le grand chef Ovide Mercredi a fait observer que la modification terre-neuvienne ne comportait aucune disposition explicite garantissant aux Premières nations de cette province le pouvoir et la compétence de maintenir et d'administrer leurs propres écoles, avec des fonds publics. Les Premières nations veulent que le droit des autochtones à l'enseignement soit reconnu séparément, au lieu d'être sous-entendu dans le contexte d'autres dispositions constitutionnelles. Elles craignent également que la nouvelle clause 17 ne permette au gouvernement fédéral d'affirmer désormais plus facilement que l'enseignement des Premières nations à Terre-Neuve est de compétence provinciale.

b. Les conséquences pour les droits des minorités

i. La nature de la nouvelle clause 17

Le ministre de la Justice soutient que la future clause 17 n'apportera de changements que dans la manière dont sont exercés les droits en matière d'enseignement confessionnel et dont sont administrées les écoles confessionnelles. Il y aura encore des écoles confessionnelles ainsi qu'un rôle pour les Églises dans l'enseignement.

Le gouvernement, a expliqué M. Rock, a pris en compte le fait qu'il n'existe pas de confession véritablement majoritaire à Terre-Neuve et que chacune des sept Églises seront touchées également par les changements envisagés. Il y aura des écoles uniconfessionnelles là où les parents le demanderont et où le nombre d'élèves le justifiera. M. Rock, comme Professeure Bayefsky, estime que «les minorités joueront encore un rôle important dans le système d'enseignement, en fait elles exerceront un pouvoir et un contrôle plus grands qu'elles ne pourraient le faire dans plusieurs autres provinces». Le simple fait qu'une disposition existe depuis 50 ans ne signifie pas qu'elle ne puisse pas être modifiée, a souligné le ministre. La Constitution est un document vivant et souple qui doit s'adapter.

D'après M. Ian Binnie, la nouvelle clause 17 porte essentiellement sur la réorganisation. Les droits qui seront diminués concernent la construction et le financement des écoles, ainsi que les rouages du système d'enseignement; rien de tout cela n'atteint le noyau essentiel des valeurs protégées par la Constitution.

Selon M. Binnie, la grande question que le Sénat doit se poser est celle-ci : Terre-Neuve respecte-t-elle ce qui constitue véritablement les droits des confessions religieuses *en tant que* confessions religieuses, tout en laissant aux Terre-neuviens, en tant que citoyens et que contribuables, le droit de rendre leur système d'enseignement plus rationnel?

L'alinéa 1 a), estime-t-il, vise essentiellement le maintien des droits acquis, en permettant aux écoles existantes de conserver le droit de dispenser un enseignement religieux et d'assurer l'exercice d'activités religieuses et la pratique de la religion à l'école. Selon lui, cette disposition est axée sur la notion d'enseignement confessionnel, telle que définie par la Cour suprême. L'alinéa b) précise que tout critère appliqué par l'Assemblée législative de la province dans un domaine ne touchant pas aux valeurs essentielles - c'est-à-dire n'ayant rien à voir avec l'enseignement religieux, les activités religieuses ou la pratique de la religion - s'applique de manière uniforme.

Toutefois, pour certains témoins appartenant aux confessions touchées, la nouvelle clause 17 fera perdre dans une large mesure aux parents de Terre-Neuve et du Labrador le droit de faire instruire leurs enfants dans des écoles catholiques - au sens que l'Église donne à cette notion - car celles-ci ne pourront peut-être pas survivre. La *Federation of Independent Schools* est d'avis que la nouvelle clause 17 ne concerne pas la réforme de

l'enseignement, mais plutôt la question de savoir par qui et comment le réseau scolaire sera régi. Et, à ses yeux, le pouvoir de régir fait partie intégrante de l'enseignement confessionnel.

Le Comité a aussi entendu M. Colin Irving qui, en tant qu'avocat, a joué le rôle de conseiller constitutionnel auprès des Conseils scolaires catholique et pentecôtiste et a témoigné devant la Cour suprême du Canada dans bon nombre de causes récentes portant sur la confessionnalité des écoles. Dans l'ensemble, les arguments de M. Irving vont dans le même sens que ceux des témoins qui estiment que la nouvelle clause 17 empiète considérablement sur les droits des parents à l'enseignement confessionnel pour leurs enfants.

Selon M. Irving, le débat en cours est essentiellement le même que celui qui a présidé à l'inclusion de l'article 93 dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. À l'époque, les protestants de l'Ontario et du Québec étaient d'avis que les écoles devaient être «chrétiennes», sans être régies par l'Église. Ils souhaitaient un système scolaire public et ne voulaient pas être assujettis à l'enseignement «catholique» dans l'éventualité où ils auraient constitué une minorité dans un district scolaire donné, l'enseignement «catholique» étant, par définition, étant régis par l'Église. Par conséquent, l'article 93 devait constituer une garantie constitutionnelle pour les minorités. En 1949, la clause 17 aussi était censée protéger les droits des minorités.

Selon M. Irving, les Églises intégrées sont prêtes à renoncer à certains de leurs droits en matière d'enseignement, mais c'est qu'elles n'ont pas les mêmes exigences concernant l'exercice de ces droits que d'autres catégories de personnes, soit les catholiques, les pentecôtistes ou les adventistes.

ii. *La nature et la portée de la notion d'«enseignement confessionnel»*

Pour la Conférence des évêques catholiques du Canada, l'école confessionnelle est celle qui offre à l'élève un milieu propice à l'étude et à la compréhension de toutes les valeurs importantes. Pour sa part M. Lauwers, avocat de l'Association canadienne des commissaires d'écoles catholiques, rappelle que cette notion d'enseignement catholique a été reconnue par la Cour suprême et qu'elle est bien acceptée dans la jurisprudence canadienne. L'enseignement catholique est global. Les exercices religieux et le catéchisme hebdomadaires ne peuvent à eux seuls remplacer complètement un «enseignement catholique».

Quant à l'*Evangelical Fellowship of Canada*, il estime que l'enseignement s'inscrit dans un cadre de croyances et de valeurs, parfois appelé «vision du monde», grâce auquel chacun donne un sens à sa vie et au monde qui l'entoure. Ainsi, la religion, ou l'idéologie, est inhérente à l'enseignement, qui lui-même repose sur la foi. Comme tout enseignement est fondé sur des valeurs, aucune école ne peut être dite «neutre».

L'*Evangelical Fellowship of Canada* souligne aussi que, d'après l'actuelle clause 17, il est possible, dans les écoles catholiques, adventistes du septième jour et pentecôtistes, de dispenser, heure par heure, matière par matière, un enseignement empreint de l'interprétation, des perceptions, de la pensée et des principes de la religion chrétienne. À leur avis, cela deviendra très difficile, sinon impossible, dans le nouveau système interconfessionnel. Les Églises ne pourront plus intervenir dans l'ensemble du programme des cours. Elles devront se contenter de donner des classes d'enseignement religieux et d'assurer l'exercice de la pratique religieuse.

À ce propos, M. Binnie fait remarquer que la notion «globale» d'enseignement confessionnel ne correspond pas à la jurisprudence de la Cour suprême du Canada. En 1989, les commissions scolaires protestantes de Montréal ont dit, dans leur plaidoyer devant la Cour suprême, que l'éthique protestante concernait toutes les facettes de l'enseignement et tous les aspects du fonctionnement de l'école. La Cour n'était pas en désaccord avec cette idée. À la fin, toutefois, elle a décidé que l'intention qui sous-tendait les droits en matière d'enseignement confessionnel, en tant que valeur constitutionnelle, était plus étroite que l'éthique de l'enseignement, parce qu'il fallait maintenir un équilibre entre les droits de l'assemblée législative de réglementer le système confessionnel dans le meilleur intérêt de la population et le droit des écoles confessionnelles de définir précisément quels étaient les droits qui les concernaient.

Selon M. Binnie, l'arrêt de 1993, *Renvoi relatif à la Loi sur l'instruction publique du Québec*, contient plusieurs commentaires très importants sur l'équilibre entre les droits des assemblées législatives provinciales et les droits en matière d'enseignement confessionnel. L'article 93 et la clause 17 donnent aux gouvernements provinciaux le pouvoir exclusif de légiférer en matière d'éducation. De plus, ces dispositions établissent que les droits existants en matière d'enseignement confessionnel constituent une limite à cette compétence exclusive. En imposant de trop nombreuses limites au pouvoir législatif de la province, on empêcherait celle-ci d'exercer correctement ses compétences en matière d'enseignement. La Cour suprême a aussi reconnu la nécessité de moderniser et de modifier les rouages de l'enseignement, au fil du temps, pour répondre à des besoins changeants.

D'après M. Lauwers, la nouvelle clause 17 aura pour effet d'assujettir entièrement l'exercice du droit d'avoir des écoles confessionnelles séparées aux lois provinciales d'application générale. Les confessions religieuses terre-neuviennes actuellement protégées passeraient donc d'une situation de certitude à une situation d'incertitude totale, parce que les critères régissant l'établissement d'écoles confessionnelles séparées seraient susceptibles de modification selon les caprices du gouvernement provincial en place, tandis que les groupes confessionnels n'auraient aucun recours réel.

M. Irving est du même avis. L'alinéa 17 1) b), tout en ayant l'air d'octroyer un droit, prévoit expressément que ce droit peut être annulé par une loi provinciale : le gouvernement de Terre-Neuve y est habilité à fixer les conditions d'exercice du droit en

question. Ces conditions peuvent vider le droit de toute signification ou rendre son exercice impossible.

iii. Critiques et modifications proposées à la clause 17

Selon plusieurs témoins, la nouvelle clause 17 donne à l'expression «école confessionnelle» une nouvelle signification, qui suppose une différence importante par rapport aux droits garantis en 1949. Certes, la clause contient les termes «écoles confessionnelles», mais, selon ces témoins, les écoles en question auront, en fait, une capacité minimale de dispenser un enseignement conforme aux croyances religieuses des parents, sauf circonstances exceptionnelles.

M. Binnie rappelle que la Cour suprême a défini les valeurs fondamentales de l'enseignement confessionnel et qu'il vaudrait mieux mesurer la future clause 17 au regard de ces valeurs fondamentales plutôt que d'une notion traditionnelle d'«école confessionnelle».

Les défenseurs des confessions catholique et pentecôtiste craignent surtout que la nouvelle clause 17 ait pour effet de rendre le maintien de leurs écoles tributaire des lois provinciales qui fixeront les seuils de viabilité.

Le gouvernement de Terre-Neuve, souligne docteur Brock, promet aux parents que, s'ils se regroupent, s'ils sont assez nombreux et s'ils réclament le maintien d'une école par voie d'une pétition, cette école sera maintenue. Si le gouvernement respecte ce principe, il existe bel et bien une protection. Toutefois, il ne s'agit que d'une décision politique, qui peut être modifiée à tout instant. Si le gouvernement décide de faire prévaloir l'école commune là où il existe deux écoles dans un même district, ou lorsque le nombre d'élèves commence à diminuer, on assistera à une érosion des droits en matière d'enseignement confessionnel.

À la défense de la nouvelle clause, M. Binnie fait valoir que, selon la Cour suprême du Canada, il doit y avoir un équilibre entre le pouvoir qu'a la province de réglementer le système d'enseignement dans le meilleur intérêt de la population et le droit qu'ont les écoles confessionnelles de définir en quoi consistent précisément les droits qui les touchent.

La Cour suprême, remarque M. Binnie, a établi une distinction entre les valeurs fondamentales que sont l'enseignement religieux et moral, et les aspects non confessionnels qui ne sont pas protégés par la Constitution. Selon lui, les décisions de la Cour suprême appuient l'idée que les assemblées législatives des provinces devraient avoir un rôle à jouer dans la définition des valeurs non fondamentales.

Toutefois, d'après l'expérience des représentants des commissions scolaires catholiques du Québec, lorsque la gestion d'un conseil scolaire relève de plusieurs groupes, dont certains sont plus laïques que d'autres, les programmes à caractère religieux sont en danger et risquent, au bout du compte, de disparaître. L'école uniconfessionnelle qui fait

partie d'une commission scolaire interconfessionnelle ou non confessionnelle a une existence fragile et menacée.

À la question de savoir s'il accepterait que des modifications soient apportées à la résolution, le ministre de la Justice a répondu que non, parce que, a-t-il dit, «je représente la circonscription d'Etobicoke Centre et je n'ai pas la prétention, à partir d'Etobicoke Centre, de dicter à la province de Terre-Neuve comment libeller les lois concernant l'administration de son réseau scolaire». Dès lors que le processus est mené selon des principes démocratiques et équitables, et que les droits des minorités ne sont pas abrogés, le Parlement national se doit de procéder sans imposer, à son gré et à distance, des termes qui pourraient ne pas être appropriés dans le texte modifié, a-t-il ajouté.

Certains témoins sont toutefois en faveur de deux modifications précises. Quelques-uns pensent que l'absence d'un critère objectif, tel l'expression «lorsque le nombre le justifie», signifie que les minorités confessionnelles seraient sans recours devant les tribunaux. M. Irving fait partie de ces témoins. L'alinéa 17 1) b), dans le libellé prévu, créerait un droit qui n'est pas juste, selon lui. «On vous demande d'approuver une garantie constitutionnelle qui n'en est pas une et qui ne pourrait jamais être invoquée devant un tribunal», a-t-il affirmé au Comité.

M. Irving préconise que l'on substitue les termes «lorsque le nombre le justifie» à l'ensemble de l'introduction de la disposition qui commence par «sous réserve de». MM. Binnie et Irving sont d'accord pour dire qu'une modification de ce genre élargirait la portée du droit prévu dans la nouvelle clause 17; toutefois, selon M. Irving, une telle modification donnerait suite à la promesse faite par le gouvernement de Terre-Neuve au moment du référendum, à savoir que les écoles uniconfessionnelles seraient maintenues «lorsque le nombre le justifie».

Pour M. Binnie, la formule «lorsque le nombre le justifie» met en jeu la jurisprudence découlant de l'article 23 de la Charte, qui concerne les droits des minorités linguistiques en matière d'enseignement. Il ne serait pas approprié selon lui de transposer les critères régissant les droits des minorités linguistiques dans un contexte touchant l'article 93. L'article 23 est une disposition qui joue le rôle d'un rectificatif, ce qui n'est pas le cas de la clause 17.

Certains témoins s'inquiètent de ce que la clause 17 accorde aux confessions religieuses le seul droit de «régir» certaines activités des écoles uniconfessionnelles. Ils voient une différence entre le droit de régir et le droit de déterminer et pensent qu'il faudrait ajouter le terme «déterminer» à la nouvelle clause 17.

M. Binnie estime que la définition que donnent les dictionnaires du terme «régir» comprend vraisemblablement : l'exécution, l'organisation, la supervision et la détermination du déroulement de l'activité en question. Par conséquent, dire «déterminer et régir», équivaldrait à une concession à la manie des avocats d'utiliser plusieurs mots là où les gens

ordinaires se contentent d'un seul. On n'empêchera jamais les avocats de remettre en question telle ou telle manière de dire les choses. Il s'agit plutôt de se demander si, au stade où nous en sommes, les problèmes de rédaction sont suffisamment graves pour justifier une reprise du processus à partir de zéro.

À ce sujet, répondant explicitement à M. Binnie, M. Irving soutient qu'il y a plus qu'une subtile distinction sémantique entre les termes «régir» et «déterminer». En particulier, il rappelle l'arrêt de 1989 de la Cour suprême du Canada concernant la *Commission des écoles protestantes du Grand Montréal*. Selon la Cour suprême, le pouvoir de «régler le cours d'études» que la loi donne aux commissions scolaires ne signifie pas qu'elles peuvent «déterminer» les programmes de cours. Donc, une modification de la clause 17 qui octroie aux groupes confessionnels le seul droit de régir réduit considérablement leurs droits constitutionnels.

c. Les effets sur le reste du pays

À la question de savoir si la modification risquait de constituer un précédent qui mettrait en péril l'enseignement confessionnel ailleurs au Canada, le ministre de la Justice répond que la situation de Terre-Neuve est unique à plusieurs égards et que les précédents s'appliquent seulement lorsque les faits sont semblables ou les principes analogues. La clause 17 doit être appréciée pour sa valeur intrinsèque, et le fait qu'il puisse exister d'autres droits constitutionnels susceptibles d'être modifiés en appliquant la formule bilatérale de l'article 43 ne doit pas entrer en cause.

M. Rock a également souligné que les modifications concernant les droits des minorités linguistiques en matière d'enseignement, ou encore les droits des autochtones, ne pouvaient pas être apportées au moyen de la formule bilatérale découlant de l'article 43. De telles modifications exigeraient, à tout le moins, l'application de la formule de modification générale, qui suppose un consensus, c'est-à-dire un consentement de sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population.

Divers témoins, y compris l'Association des commissaires d'écoles catholiques, estiment toutefois que le compromis historique en matière d'éducation, qui prévoyait un système scolaire général dans lequel les protestants du Québec et les catholiques de l'Ontario avaient le droit de créer leurs propres écoles soutenues par des recettes fiscales, était la clé de la confédération, ou encore «l'arche d'alliance». Selon eux, toute modification des droits à l'enseignement confessionnel pourrait avoir de graves répercussions ailleurs au pays. M. Michael Harrington, conseiller juridique de la Conférence canadienne des évêques catholiques, a souligné que l'article 29 de la Charte, en vigueur depuis 1982, avait réaffirmé l'importance des droits à un enseignement confessionnel, dans le contexte moderne.

De l'avis de M. Gibson, la modification n'aura aucun effet sur les droits des minorités à l'extérieur de Terre-Neuve et du Labrador. Selon lui, l'ampleur de l'impact politique dépendra de la mesure dans laquelle le Parlement a considéré la valeur intrinsèque

de la nouvelle clause et l'a acceptée ou non pour sa valeur intrinsèque. Si la modification était approuvée automatiquement, par exemple, cela pourrait bien créer un précédent politique. Le fait que le Parlement entérinera la modification simplement parce que la province le lui a demandé, ou parce qu'il est d'accord pour que les droits en matière d'enseignement confessionnel soient réduits, ou parce qu'il juge que la modification n'entraîne pas de réduction significative des droits des minorités aura des conséquences majeures sur le type de précédent politique que cela représentera.

Le professeur Robert Carney, de l'Université de l'Alberta, a expliqué au Comité les analogies qu'il voyait entre la modification envisagée et la situation qui régnait au Manitoba entre 1870 et 1890. Il existait alors dans cette province un mouvement en faveur du regroupement des deux systèmes séparés en un seul système public, pour, disait-on faire des économies et rehausser la qualité de l'enseignement. Cette solution était l'expression de la volonté de la majorité de la population du Manitoba, qui touchait les droits des minorités. Cependant, le Conseil privé, qui était à l'époque l'instance judiciaire suprême pour le Canada, a conclu qu'il n'y avait en rien atteinte à des droits. Selon M. Carney, cette situation présente de grandes similitudes avec le débat qui nous occupe aujourd'hui.

Il a déclaré que le premier ministre Laurier et le premier ministre du Manitoba, M. Greenway, se sont entendus sur un compromis : du temps serait consacré à l'éducation religieuse et les enseignants seraient embauchés au prorata de la proportion des élèves de chaque confession religieuse (le compromis Laurier-Greenway). Cependant, entre 1896 et 1916, certaines mesures ont été prises pour amoindrir ces droits, en particulier l'érosion des droits linguistiques en 1916. M. Carney est d'avis que l'adoption de la nouvelle clause 17 entraînera une controverse comme celle qu'il y a eue au Manitoba il y a cent ans.

3. Les opinions à Terre-Neuve

Dès le début de ses délibérations, le Comité était très conscient qu'il se devait d'entendre directement les gens de Terre-Neuve et du Labrador. Du 9 au 11 juillet 1996, à Saint-Jean de Terre-Neuve, il a tenu six séances auxquelles ont participé les principaux intéressés. Des discussions en panel ont eu lieu, regroupant des membres des trois conseils scolaires (pentecôtiste, catholique et intégré), ainsi que de l'Église adventiste du septième jour. Il y eut également un panel réunissant des jeunes des principales confessions et des «Franco-jeunes de Terre-Neuve et du Labrador», dont les discussions enthousiastes et franches se sont avérées pour le Comité aussi informatives qu'agréables.

Le Comité a également entendu des représentants du *Newfoundland and Labrador Home and School Federation*, de la *Newfoundland and Labrador Teachers' Association*, de la *Newfoundland and Labrador Human Rights Association* et du comité du «Yes Means Yes». Deux minorités non confessionnelles, soit la Fédération des parents francophones de Terre-Neuve et du Labrador et la *Labrador Métis Association*, ont décrit les conséquences que pourrait avoir pour eux la modification envisagée.

Pour terminer, le Comité a entendu des représentants des trois partis politiques à l'Assemblée législative : l'honorable Roger Grimes, ministre de l'Éducation; M. Loyola Sullivan, chef de l'opposition officielle de Terre-Neuve et du Labrador; et M. Jack Harris, chef du Parti néo-démocrate de Terre-Neuve et du Labrador.

Le Comité a aussi invité les membres du public à présenter de brefs exposés, et bon nombre se sont prévalus de cette occasion. Ces témoins impromptus ont, pour la plupart, exposé les vues de leurs confessions religieuses avec sérieux et conviction.

a. Après le rapport de la commission royale

En mars 1992, la commission royale a conclu que la province n'avait pas les moyens d'effectuer les changements qualitatifs nécessaires, à moins d'apporter des améliorations structurelles. Elle proposait notamment des commissions scolaires élues par la population et financées au prorata des besoins, l'embauche ou le licenciement des enseignants en fonction du mérite professionnel, la participation des Églises au niveau de la province et des écoles et des programmes d'enseignement religieux appropriés pour tous les élèves.

La commission royale s'est rendu compte que ses propositions pouvaient heurter certaines garanties constitutionnelles prévues à la clause 17. Toutefois, elle espérait que les Églises pourraient s'entendre afin d'apporter les changements envisagés, d'autant plus que, visiblement, la grande majorité des Terre-neuviens ne souhaitait pas la création d'un système scolaire public et laïque.

Au cours des trois années qui ont suivi, le gouvernement a négocié avec d'autres intervenants. Des ententes ont pu être conclues sur un certain nombre de questions, mais nombre d'autres n'étaient toujours pas réglées. Pendant ce temps, d'autres recommandations de la commission royale restaient lettre morte.

Le 31 mai 1995, l'Assemblée législative a mis fin à ses travaux. Le 23 juin, le premier ministre Wells a annoncé la tenue, le 5 septembre, d'un référendum sur la modification de la clause 17. La question du référendum fut rendue publique le 25 juillet. La campagne d'information publique du gouvernement s'articulait autour d'une brochure intitulée «*The Education Referendum: A Decision on the Future of Education in Newfoundland and Labrador*» (le référendum sur l'enseignement : une décision qui touchera l'avenir de l'instruction à Terre-Neuve et au Labrador). Quelque 55 p. 100 des personnes qui ont voté se sont prononcées en faveur de la modification. Environ 52 p. 100 des personnes ayant le droit de voter ont participé au scrutin.

Selon plusieurs témoins, la controverse entourant la modification envisagée découle du fait que le moment choisi pour tenir le référendum n'a permis la tenue ni d'un débat public exhaustif et informé ni d'un débat au sein du système d'enseignement, qui lui-même était en jeu.

Le 31 octobre, après sept jours de délibérations, l'Assemblée législative a tenu un vote libre sur la modification de la clause 17. La résolution fut adoptée par 31 voix contre 20.

En novembre 1995, le Président de l'Assemblée législative a envoyé une copie conforme de la résolution au greffier du Conseil privé à Ottawa. Le 23 mai 1996, l'Assemblée législative de Terre-Neuve adoptait à l'unanimité une résolution priant la Chambre des communes et le Sénat d'étudier la modification de la clause 17 le plus tôt possible et de prendre une décision avant que le Parlement n'interrompe ses travaux pour l'été.

Pendant ce temps, le nouveau ministre de l'Éducation avait repris les pourparlers avec les représentants des écoles confessionnelles, et un «accord cadre» fut annoncé le 18 avril 1996. Le Comité a beaucoup entendu parler de cet accord qui occupait une grande place dans les arguments selon lesquels il était possible de s'entendre sur des réformes sans recourir à une modification constitutionnelle.

Le ministre de l'Éducation a expliqué au Comité qu'il avait amorcé les discussions sur l'accord cadre afin d'assurer l'exécution efficace des changements autorisés par la nouvelle clause 17, dès la proclamation de cette dernière. Les confessions catholique et pentecôtiste n'approuvaient pas la modification, mais étaient prêtes à discuter de changements dans le cadre de l'actuelle clause 17, dans l'espoir de rendre inutile toute modification. Les écoles intégrées pour leur part considéraient plutôt l'accord comme un «document de travail».

Toutes les parties conviennent qu'il y avait entente sur deux points : le fusionnement des 27 commissions scolaires pour former dix commissions interconfessionnelles, et la création d'une commission provinciale de construction des écoles, chargée de veiller à ce que la construction, la rénovation et l'agrandissement des écoles soient financés en fonction des besoins et des priorités provinciales.

Dans sa lettre du 5 juin 1996 au chef parlementaire du gouvernement au Sénat, le ministre de l'Éducation a fait état des questions suivantes, essentielles à la réforme de l'enseignement dans la province mais non résolues : la teneur des paramètres provinciaux régissant la fermeture, la fusion ou la construction d'écoles; la désignation des écoles uniconfessionnelles; le processus pour déterminer les préférences des parents en matière de désignation des écoles.

Devenu public, l'accord cadre a suscité la controverse. Au 30 mai, les écoles intégrées avaient publié un communiqué de presse annonçant leur volonté de demeurer un système scolaire et confessionnel unique et soulignant que les mesures acceptées en vertu de l'accord cadre ne réglaient pas les difficultés liées au maintien d'écoles uniconfessionnelles. De plus, l'accord ne prévoyait rien au sujet des écoles de secteur ni de l'embauche des

enseignants uniquement en fonction du mérite et des qualités, contrairement aux attentes suscitées par le référendum.

De plus, une organisation locale, *Yes Means Yes*, a été créée. Ses membres réclament la mise en œuvre des réformes qui, d'après eux, ont été entérinées par le référendum : la création d'écoles interconfessionnelles ouvertes à tous les enfants sans égard à la religion; le droit de tous les enfants de fréquenter l'école de leur secteur; la possibilité d'établir des écoles uniconfessionnelles là où les parents le souhaitent et où le nombre le justifie; la nomination des enseignants en se fondant exclusivement sur leurs qualités et leurs titres de compétence, sauf dans le cas des écoles uniconfessionnelles; et la limitation de l'influence de l'Église à l'enseignement religieux et à la pastorale, sauf dans les écoles uniconfessionnelles.

Les conseils scolaires catholique et pentecôtiste sont d'avis que l'accord cadre laisse entrevoir de réelles possibilités de consensus et ont demandé au ministre de l'Éducation la poursuite des discussions à ce sujet. Ce dernier considère pour sa part que, le Conseil scolaire intégré s'étant en fait retiré du processus, les chances d'aboutir à un accord sont désormais nulles. Dans sa lettre à la sénatrice Fairbairn, il dit : «Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador est d'avis qu'un accord négocié est une impossibilité.»

b. Le point de vue des confessions religieuses protégées

Les diverses confessions religieuses protégées de Terre-Neuve ont des avis partagés quant à ce que l'on entend par enseignement confessionnel, d'où, peut-être, leurs divergences au sujet de l'ampleur du rôle que les autorités religieuses devraient jouer dans la structure de l'éducation. Les Assemblées de la Pentecôte de Terre-Neuve ont dit au Comité que le système scolaire pentecôtiste avait pour mission d'aider les parents à assurer le plein épanouissement de l'enfant et, ce faisant, d'aider l'enfant à intégrer les éléments de sa vie quotidienne dans la vision chrétienne du monde telle qu'elle est appréhendée et pratiquée par les Assemblées de la Pentecôte de Terre-Neuve. Pour sa part, le Conseil scolaire catholique a affirmé ce qui suit : «Pour nous, les écoles catholiques ont une philosophie particulière unique [...] Nous refusons de séparer le développement spirituel du développement intellectuel, la foi de la vie, les valeurs de la connaissance». L'Église adventiste du septième jour place l'éducation dans une perspective holistique analogue.

Le Conseil scolaire intégré, en revanche, se voit comme une «entreprise œcuménique» de cinq confessions religieuses (Église anglicane, Église morave, Église presbytérienne, Armée du Salut et Église unie) réunies pour les fins de l'orientation et de l'administration d'un système scolaire voué au développement des aspects intellectuel, physique, social, émotif et spirituel des jeunes. Ce système emploie une approche pluraliste non confessionnelle pour amener les jeunes à prendre leurs propres décisions en ce qui concerne leur engagement moral et spirituel. Ses partisans estiment qu'il n'est pas nécessaire que l'Église participe à tous les aspects du système d'éducation, mais qu'elle doit par contre être active dans la pastorale, le développement personnel et l'enseignement religieux.

Ainsi, toutes les confessions religieuses protégées de Terre-Neuve sont d'avis que le système d'éducation doit comporter un fort élément religieux, mais les confessions qui ne relèvent pas du système intégré (Église catholique romaine, Assemblées de la Pentecôte et Église adventiste du septième jour) entendent jouer un rôle beaucoup plus grand dans l'administration des écoles.

Aux termes de la nouvelle clause 17, il y aurait deux types d'écoles : celles de l'alinéa a), uniconfessionnelles, et celles de l'alinéa b), interconfessionnelles. Pour les confessions religieuses protégées, cette division soulève deux questions. Premièrement, la jurisprudence actuelle en matière constitutionnelle ne connaît qu'un type d'école «confessionnelle». Le Conseil scolaire catholique considère que les écoles interconfessionnelles seraient essentiellement des écoles laïques, parce que la caractéristique d'une école confessionnelle est qu'elle est administrée par un conseil scolaire lui-même uniconfessionnel.

Le Conseil scolaire intégré penche pour un système interconfessionnel, mais n'écarte pas la possibilité que les tribunaux ne reconnaissent qu'un type d'école confessionnelle, l'école uniconfessionnelle, ce qui pourrait éventuellement priver les écoles interconfessionnelles de la protection constitutionnelle. Cependant, il demeure prêt à souscrire à la nouvelle clause 17 malgré ces réserves.

Le deuxième problème tient à l'absence de critères régissant l'autorisation des écoles uniconfessionnelles. L'existence de ces écoles serait subordonnée à des lois provinciales qui s'appliqueraient uniformément à toutes les écoles. Les partisans des écoles interconfessionnelles estiment qu'on leur a garanti que les écoles interconfessionnelles seraient la norme et ont des réserves au sujet de l'accord cadre, qui semblerait contredire cette interprétation. Pour leur part, les partisans des écoles uniconfessionnelles considèrent que leurs droits seraient désormais asservis à des mesures législatives à venir sur des questions comme la viabilité des écoles uniconfessionnelles ou la façon de les établir.

De toutes les confessions religieuses protégées qui sont contre la modification, l'Église catholique est le groupe le plus nombreux : elle compte 208 900 adhérents (37 p. 100 de la population) et administre neuf commissions scolaires.

Les Assemblées de la Pentecôte regroupent environ 40 000 membres (7,6 p. 100 de la population). Leur conseil scolaire a un seul district, qui couvre toute la province. Il administre 35 écoles pentecôtistes et collabore à cinq écoles mixtes administrées conjointement avec des commissions scolaires d'autres confessions religieuses.

L'Église adventiste du septième jour représente 700 personnes (environ 0,1 p. 100 de la population). Elle administre cinq écoles relevant d'une seule commission scolaire. Elle tient particulièrement à des écoles séparées parce que, le sabbat étant célébré le samedi, les enfants adventistes ne peuvent pas participer à des activités parascolaires le vendredi soir ou le samedi. Près des deux tiers des élèves des écoles de cette Église appartiennent à

d'autres confessions religieuses non reconnues comme les Mormons, les Témoins de Jéhovah, les *Bible Believers* et les *Christadelphians*. La commission royale a conclu dans son rapport qu'aucune des écoles de l'Église adventiste du septième jour n'était viable.

Les Églises qui contestent la modification ont présenté des arguments précis. Elles critiquent le rapport de la commission royale et estiment que rien dans les témoignages et informations examinés par la commission ne justifie la recommandation de celle-ci d'abolir le système confessionnel.

Elles affirment que le système confessionnel actuel n'est pas aussi coûteux que le prétend la commission royale, invoquant le manque de fiabilité des chiffres utilisés et le fait qu'on n'a pas tenu compte des contributions financières importantes des Églises. La commission royale a aussi conclu qu'il y avait trop de petites écoles et des doubles emplois excessifs dans le système confessionnel. Les Églises répondent à cela qu'on a déjà beaucoup réduit les doubles emplois et que l'accord cadre témoigne des progrès additionnels que permettrait la collaboration des parties intéressées.

Les Églises opposées à la modification critiquent le référendum et signalent le faible taux de participation. L'Église adventiste du septième jour est d'avis que le référendum représente une tentative directe d'ingérence dans la régie interne des confessions religieuses.

Les trois confessions religieuses en question reprochent au gouvernement d'avoir prétendu, à tort, que la réforme du système d'éducation exigeait une modification constitutionnelle. Elles soutiennent aussi que la publicité du gouvernement avait promis des écoles confessionnelles distinctes «lorsque le nombre le justifie», mais que cela ne figure pas dans le libellé de la modification. Elles font remarquer que la modification de la clause 17 ne figurait pas parmi les enjeux de la campagne électorale provinciale de 1996 et qu'on ne peut donc pas assimiler la victoire du gouvernement à un plébiscite à ce sujet.

Certains ayant laissé entendre que la qualité de l'enseignement à Terre-Neuve laissait à désirer et qu'il fallait par conséquent procéder à des réformes radicales, les Églises ont fait valoir avec insistance que le système d'enseignement de Terre-Neuve répondait aux normes nationales.

Enfin, les Églises opposées à la modification affirment que celle-ci les prive de leurs droits en tant que minorité, et que jamais les droits d'une minorité protégés par la Constitution n'ont été abolis sans le consentement de la minorité concernée.

L'Église catholique et les Assemblées de la Pentecôte ont proposé deux amendements qui atténueraient leurs préoccupations. Le premier consisterait à supprimer le membre de phrase commençant par les mots «sous réserve du droit provincial d'application générale» de l'article portant sur le fonctionnement des écoles uniconfessionnelles et de le remplacer par les mots «lorsque le nombre le justifie». On cherche ainsi à fixer un critère objectif pour déterminer quant une école uniconfessionnelle pourrait être autorisée au lieu de faire

dépendre cette détermination de mesures législatives qui pourraient changer n'importe quand.

Le ministre de l'Éducation a dit au Comité que le gouvernement avait examiné attentivement ce libellé et l'avait rejeté, car celui-ci n'établirait pas des critères plus précis, mais plutôt laisserait aux tribunaux, et non à l'Assemblée législative, le soin de déterminer les facteurs à prendre en considération. Le gouvernement entend bien laisser le contrôle au pouvoir législatif.

Le deuxième amendement proposé concernait la disposition donnant aux confessions religieuses le droit de «régir» les activités académiques touchant aux croyances religieuses, la politique d'admission des étudiants et l'affectation et le congédiement des professeurs. Les deux Églises trouvent le mot «régir» ambigu et voudraient y substituer «déterminer et régir». Le ministre de l'Éducation a dit au Comité que le mot «déterminer» n'ajouterait rien. Il a signalé qu'il avait dit publiquement que par «régir» on entendait aussi «déterminer» et que, en cas de doute, sa propre interprétation publique devrait faire foi.

Parmi les systèmes scolaires confessionnels de Terre-Neuve, le plus important en nombre est le système intégré. Les quatre confessions religieuses protégées concernées sont l'Église anglicane (147 520 personnes), l'Église presbytérienne (2 155), l'Armée du Salut (44 490) et l'Église unie (97 395); ensemble, elles représentent un peu plus de la moitié de la population et comptent actuellement 16 commissions scolaires. Le Conseil intégré souscrit dans l'ensemble à la modification de la clause 17, malgré de nombreuses réserves. On semble craindre surtout que les écoles interconfessionnelles baignent moins dans une atmosphère chrétienne et que le rôle de l'Église dans l'enseignement se trouve amoindri. La notion même d'école interconfessionnelle étant tout à fait nouvelle, les Églises intégrées craignent que ces écoles ne bénéficient pas de la protection garantie en 1982 relativement aux droits acquis des écoles confessionnelles lorsque la Charte des droits et libertés est entrée en vigueur.

Les Églises du Conseil intégré ne voient pas dans la question une question de droits des minorités. D'ailleurs, le révérend Donald Harvey, de l'Église anglicane, a affirmé que les droits à l'enseignement confessionnel conférés par la clause 17 en 1949 sont des droits à l'enseignement chrétien accordés à la majorité chrétienne. S'il existe peut-être des différences au sein de la majorité chrétienne, les véritables minorités sont les groupes qui n'appartiennent pas au groupe chrétien protégé. De toute façon, l'évêque Harvey n'est pas persuadé que des droits se trouveraient compromis par la modification proposée.

Le Conseil scolaire intégré a dit : «Dans la tradition canadienne, une véritable école confessionnelle est une école dans laquelle on prône les valeurs religieuses chrétiennes dans tous les aspects de la vie scolaire et pas seulement durant les cours d'instruction religieuse». Étant donné que les écoles interconfessionnelles seront ouvertes à tous les élèves, certains craignent la disparition, par intervention judiciaire, des valeurs chrétiennes qui imprègnent actuellement les activités scolaires comme la prière, les activités de culte en classe, les

rassemblements, les concerts, les spectacles et les cérémonies de remise des diplômes, au profit de droits spécifiques comme la liberté de conscience ou de religion. Si les confessions religieuses ne peuvent utiliser les installations scolaires que pour des fins définies de façon étroite concernant les élèves de leur catégorie, les écoles interconfessionnelles ne seront en rien différentes des écoles laïques publiques.

Les Églises intégrées ne partagent pas les préoccupations de l'Église catholique et des Assemblées de la Pentecôte au sujet des pouvoirs des autorités provinciales vis-à-vis de l'administration et des programmes des écoles, mais certaines personnes pensent que la version modifiée de la clause 17 pourrait entraîner une ingérence des autorités provinciales dans l'enseignement religieux.

Les confessions religieuses intégrées souscrivent à la création d'un système scolaire-religieux unique. Le révérend Clarence Sellars de l'Église unie a rappelé qu'il ne fallait pas négliger les droits des élèves. Il estime que si toutes les confessions religieuses exploitaient leurs propres écoles, il serait impossible d'assurer un enseignement de qualité et qu'il faut penser d'abord et avant tout à l'intérêt des élèves. Il a ajouté que l'Église unie demeurerait convaincue des avantages d'un système unique, mais qu'elle respectait le processus démocratique et les résultats du référendum et ne souhaitait pas ralentir la réforme.

c. Les enseignants, les parents et les regroupements non confessionnels

La *Home and School Federation* a expliqué qu'elle est restée neutre quand le référendum a été annoncé car, en tant que représentante de tous les parents, il lui semblait préférable d'attendre le résultat du vote. Cependant, pour elle, il est également clair que les gens savaient ce qu'ils choisissaient en votant. Ceux qui avaient des réserves ou voulaient conserver le système actuel ont voté «non», et ceux qui ont voté «oui» étaient d'accord avec la position de compromis adoptée par le gouvernement ou voulaient un système unique interconfessionnel.

La Fédération appuie la création d'un seul système interconfessionnel qui permettrait des écoles uniconfessionnelles là où les préférences des parents et le nombre le justifient. Elle a donc exhorté le Sénat à approuver la modification de la clause 17.

La principale préoccupation de la Fédération semble être le droit des enfants de fréquenter, au lieu d'une école confessionnelle, une école de quartier ou de village qui offre un enseignement religieux et une instruction pastorale, afin que les enfants qui vivent dans un même secteur puissent aller à l'école ensemble. La Fédération est sensible à la volonté du Sénat de faire respecter les droits des minorités, mais estime que la nouvelle clause 17 n'enlèvera pas de droits aux minorités.

Selon la Fédération, la nouvelle clause 17 est un compromis équitable qui respecte les droits de tous : «les perdants ne seront pas des individus ou des catégories de personnes,

mais plutôt des institutions comme les conseils scolaires confessionnels, qui ont joui de pouvoirs extraordinaires dans la province.»

La *Newfoundland and Labrador Teachers' Association*, à la fois syndicat et association professionnelle, estime que les intérêts des enseignants vont de pair avec ceux des élèves et des écoles. L'Association a été créée en 1890 en tant qu'organisme interconfessionnel. Elle a souligné que son mémoire ne représente pas les vues de tous les enseignants, mais reflète celles de la majorité.

Selon l'Association, c'est un mémoire établi par elle et présenté au gouvernement en 1986, qui a mis en marche la réforme actuelle. Ce document soulignait une lacune du système scolaire : l'économie de la province ne pouvait pas soutenir quatre systèmes d'écoles distincts tout en assurant, dans l'enseignement, un niveau de qualité que l'Association jugeait possible. Celle-ci appuie le concept d'un système interconfessionnel, à condition que des écoles uniconfessionnelles soient conservées dans les régions de la province où le nombre des élèves et les désirs des parents le justifient.

La morosité de l'économie, conjuguée à l'étendue et à la faible population de la province, rend nécessaire un système allégé et efficace. La province consacre 21 p. 100 de son budget global à l'enseignement, soit plus que toute autre province, et pourtant elle dépense 1 000 \$ de moins que le reste du pays pour chaque enfant.

Malgré les réformes et les fusionnements, le système confessionnel nécessite un plus grand nombre d'écoles, ce qui signifie que les enseignants compétents ne peuvent pas être employés aussi efficacement : «Depuis des millénaires, la recherche sur l'enseignement aboutit toujours à la même conclusion : la qualité de l'enseignement dépend de la présence d'enseignants compétents, chevronnés et attentifs, réunis avec des élèves en nombre raisonnable, dans de bonnes conditions. Notre système confessionnel spécifique a gravement compromis cet élément.»

L'Association des enseignants rejette catégoriquement le raisonnement selon lequel le système est en évolution, le nombre d'écoles diminue et la collaboration augmente, ce qui rend la réforme inutile et la modification de la clause 17 superflue.

Selon l'Association, il s'est dit beaucoup de choses au sujet des droits des minorités, des droits linguistiques, des droits des autochtones et des Églises, mais l'on a peu parlé des droits des enfants nés à Terre-Neuve ou au Labrador. Elle a donc invité le Sénat à tenir compte des droits des autres, mais de ne pas leur donner la priorité par rapport au droit de la majorité silencieuse, les enfants, à un enseignement d'excellente qualité.

Le Comité a entendu des témoins de la Fédération des parents francophones de Terre-Neuve et du Labrador, laquelle est un organisme provincial représentant les parents et les élèves francophones en matière d'éducation. À l'heure actuelle, 325 élèves sont inscrits au programme scolaire en français, mais, selon la Fédération, entre 300 et 600 autres

enfants y sont admissibles. En ce moment, trois commissions scolaires catholiques distinctes sont responsables de cinq écoles et d'une préscolaire francophones.

La Fédération ne prend pas position pour ou contre la déconfessionnalisation des écoles, car c'est plutôt l'ensemble du processus de réforme qui l'intéresse. Elle craint que la création de dix grandes commissions interconfessionnelles ne menace les intérêts et les besoins spécifiques des écoles de langue française. Pour éviter l'engloutissement par les mégacommissions scolaires, la Fédération propose la création d'une commission provinciale francophone. Elle espère qu'avec le plein contrôle de ses propres écoles et des ressources qui s'y rattachent, cette commission pourra attirer les 300 à 600 élèves qui ne profitent pas actuellement de leurs droits constitutionnels à l'enseignement dans la langue de la minorité.

Les représentants de la Fédération ont informé le Comité que le premier ministre Tobin et le ministre de l'Éducation, M. Grimes, avaient annoncé publiquement que l'on pourrait prévoir la création d'une commission scolaire francophone à Terre-Neuve, une fois adoptée la nouvelle clause 17. Or, au moment de son témoignage, la Fédération n'avait reçu aucun engagement écrit à cet égard. En outre, le Comité a été informé que, l'hiver dernier, le projet du texte législatif provincial se limitait à offrir aux francophones des pouvoirs de veto restreints au sein de sous-comités locaux relevant des nouvelles commissions scolaires. Pourtant, selon les représentants de la Fédération, la réforme actuelle fournit l'occasion idéale d'instituer une commission scolaire francophone. Lors de son témoignage devant le Comité, M. Grimes, ministre de l'Éducation, a déclaré que le cabinet avait approuvé la création d'une telle commission.

Le Comité a entendu M. Todd Russell, président de la *Labrador Métis Association*, et M. Ken Mesher, aîné et membre du conseil exécutif de l'Association. Celle-ci représente quelque cinq ou six mille personnes vivant dans des collectivités côtières du Labrador.

Les avis de ce groupe en ce qui concerne la modification envisagée sont partagés. L'important, pour les Métis du Labrador, est surtout de reprendre le contrôle de l'enseignement et de l'avenir de leur jeunes, que ce soit des mains des Églises ou d'une lointaine administration provinciale. Selon M. Russell, les droits des autochtones à l'autonomie gouvernementale doit comprendre un contrôle véritable sur «la façon dont [leurs] enfants sont instruits, sur les valeurs qui leur sont inculquées, sur la culture qui les entoure et sur les langues qu'ils apprennent.» M. Mesher a exprimé des sentiments semblables : «La spiritualité est essentielle à la culture, ce qui signifie que le contenu spirituel doit faire partie intégrante du programme d'études.» Cependant, les représentants de l'Association semblent penser que ni le système confessionnel actuel, ni les propositions législatives découlant de la nouvelle clause 17 n'offrent de véritable espoir que la communauté puisse exercer le contrôle en matière d'enseignement.

Selon M. Russell, la modification de la clause 17 aura une incidence directe sur les droits et l'éducation des autochtones, même si elle ne touche pas directement ces questions. Les Métis craignent que l'absence d'une mention explicite visant les droits des autochtones

permette aux politiciens «d'aller de l'avant avec leurs mesures d'assimilation de [leur] peuple, sous le prétexte de fusionner pour réduire les coûts.» M. Russell a affirmé que les déclarations d'intention du gouvernement doivent être assorties de garanties.

La solution proposée est l'ajout, aux Conditions de l'union, d'une clause générale de protection stipulant que la nouvelle clause 17 n'aura aucun effet sur les droits des autochtones, notamment celui d'avoir voix au chapitre en ce qui concerne l'instruction de leurs enfants. L'Association a prié le Sénat d'adopter une résolution connexe : il approuvera la modification de la clause 17 à condition que l'Assemblée législative de Terre-Neuve et la Chambre des communes adoptent une modification des Conditions de l'union de Terre-Neuve qui protégera clairement les droits des autochtones.

d. L'Assemblée législative

Au cours de la dernière séance qu'il a tenue à Terre-Neuve, le Comité a entendu l'honorable Roger Grimes, ministre de l'Éducation, M. Loyola Sullivan, chef de l'opposition officielle à Terre-Neuve et M. Jack Harris, chef du Nouveau Parti démocratique de Terre-Neuve et du Labrador.

S'il est en faveur de la modification prévue, M. Harris est néanmoins mécontent de la manière dont la résolution a été adoptée. Selon lui, c'est avant le référendum qu'il aurait fallu tenir des discussions comme celles qui ont eu lieu devant le Comité à Terre-Neuve.

À son avis, les négociations qui ont entouré la clause 17 dans sa version initiale n'avaient pas pour but de protéger les droits des minorités, mais bien de «figer» la situation qui existait en 1949. La nouvelle clause 17 ne supprimera nullement les droits des confessions religieuses; elle déplacera plutôt le pouvoir et le droit de regard actuellement exercés par les institutions pour les donner aux parents et au public.

Au départ, M. Harris était inquiet, car il craignait que certains droits en matière d'enseignement confessionnel ne soient «assujettis aux lois provinciales». Toutefois, il estime maintenant que la disposition est d'une portée limitée et qu'elle porte seulement sur la taille et la viabilité des écoles. De plus, la nouvelle clause 17 prévoit certains droits précis.

Le système d'enseignement de Terre-Neuve fait face à des problèmes structurels, M. Harris le reconnaît, mais les élèves de la province n'ont rien à envier à quiconque pour ce qui est des résultats scolaires.

M. Sullivan a commencé par préciser que le caucus du Parti progressiste-conservateur avait appuyé la modification de la clause 17 à l'unanimité.

Il estime néanmoins qu'il s'agit d'une question difficile sur laquelle les avis sont partagés, car elle met en jeu des arguments qui s'opposent, des valeurs qui entrent en conflit et des préoccupations non résolues. Il trouve consternant que ni Terre-Neuve ni la Chambre des communes n'aient tenu d'audiences à ce sujet auparavant.

La décision du caucus de son parti reposait sur trois motifs, a-t-il expliqué : 1) la clause 17 correspond à l'orientation votée par l'Assemblée législative; 2) le mandat que le gouvernement de Terre-Neuve a reçu lors des élections de 1996 a confirmé cette orientation; 3) M. Tobin, le premier ministre provincial, s'est engagé à respecter cinq conditions qui permettront la mise en place d'une réforme de l'enseignement correspondant à celle qui a été approuvée par référendum en septembre 1995.

Ces cinq conditions sont celles qui ont recueilli près de 12 000 signatures lors de la campagne «Oui, c'est oui» («Yes Means Yes»). M. Sullivan aurait préféré connaître d'avance le projet de loi visant l'application de la nouvelle clause 17. Toutefois, le Parti progressiste-conservateur estime que M. Tobin a pris un engagement précis et qu'il devra en rendre compte.

Enfin, M. Sullivan regrette que certaines personnes aient dénigré la qualité de l'enseignement dispensé dans la province pour prouver qu'il fallait agir sans délai. Les résultats scolaires obtenus par les élèves de Terre-Neuve et du Labrador sont comparables à ceux de leurs camarades des autres provinces. Ce sont la baisse du nombre d'inscriptions et les inévitables compressions financières qui rendent nécessaire la réforme structurelle du système et non pas les résultats des élèves, a-t-il ajouté.

En guise d'introduction à ses commentaires, le ministre de l'Éducation, l'honorable Roger Grimes, a exposé rapidement la situation de l'enseignement Terre-Neuve et les raisons pour lesquelles une réforme s'impose. Terre-Neuve et le Labrador se distinguent du reste du Canada, car on n'y trouve aucune école publique non confessionnelle.

Le fait que de nombreuses décisions concernant les écoles sont prises par les confessions religieuses rend le système d'enseignement fort complexe : les doubles emplois sont considérables au niveau des commissions scolaires, des bureaux d'administration, des établissements scolaires et des réseaux de transport. De surcroît, si les fonds au titre de l'instruction et de la gestion sont versés aux commissions confessionnelles en fonction de leurs besoins, les capitaux d'immobilisation doivent être répartis en fonction de la population des confessions religieuses, sans égard aux besoins.

La baisse du nombre d'élèves et les contraintes économiques viennent encore compliquer la situation. Les inscriptions qui s'élevaient à environ 162 000 il y a 24 ans, sont tombées à quelque 110 000 en 1995-1996. Les projections démographiques laissent entrevoir que ce nombre passera en-dessous de 100 000 d'ici à trois ans. Or, tous ces élèves sont éparpillés dans des centaines de villages, le long d'un immense littoral. Un autre

facteur vient encore compliquer la situation : l'échec de l'industrie de la pêche a entraîné de nombreuses difficultés financières et notamment un exode rural.

Selon le ministre, les réformes envisagées réduiront les droits en matière d'enseignement qui sont actuellement exercés par les confessions religieuses et en feront passer quelques-uns entre les mains des représentants élus. Toutes les écoles conserveront un caractère confessionnel, et les élèves auront encore la possibilité de recevoir un enseignement religieux et de participer à des activités et à des célébrations religieuses à l'école. De plus, là où les parents le souhaitent et où le nombre d'élèves est suffisant, on pourra maintenir des écoles uniconfessionnelles. Dans ces dernières, en vertu de la nouvelle clause 17, les droits en matière d'enseignement confessionnel seront comparables à ceux qui sont octroyés aux écoles séparées dans d'autres provinces.

Le Comité, a souligné M. Grimes, s'est fait dire à de multiples reprises que la modification n'aurait pas d'effets sur les droits des confessions religieuses des autres provinces. À son avis, aucune disposition analogue à la clause 17 n'existe dans les autres provinces.

Souscrivant en cela aux déclarations faites avant les élections de 1993 par le premier ministre provincial de l'époque, M. Wells, le ministre aurait préféré pouvoir mettre les réformes en œuvre en s'appuyant sur un consensus. Toutefois, aujourd'hui, la situation est bloquée. Les opinions varient quant aux raisons de cette impasse; mais il reste que la capacité politique d'en arriver à un arrangement et à un consensus est manifestement absente à l'heure actuelle, dans la province.

Ce que l'accord cadre a changé, selon le ministre, c'est que la dissidence a changé de camp. Au cours des deux années et demie qui ont précédé les élections de 1996, c'étaient généralement les représentants de l'Église catholique et de la confession pentecôtiste qui se disaient publiquement en désaccord avec les conclusions auxquelles aboutissaient les discussions entre les confessions religieuses et le gouvernement. Le regroupement des confessions intégrées restait plutôt silencieux sur la question. Après l'annonce de l'accord cadre, les rôles ont été renversés. Plus le gouvernement semble s'approcher d'un accord avec un, deux ou plusieurs groupes, plus il s'éloigne d'une éventuelle entente avec les autres.

Le gouvernement sait que certains souhaitent l'adoption d'une modification qui supprimerait le passage «sous réserve du droit provincial d'application générale prévoyant les conditions de la création ou du fonctionnement des écoles», pour le remplacer par les mots «lorsque le nombre le justifie». Cette question et celle de la modification proposée ont dominé le débat à l'Assemblée législative de Terre-Neuve et du Labrador.

Cette modification a été rejetée par l'Assemblée législative principalement parce que les termes «lorsque le nombre le justifie» s'inscrivent dans un contexte juridique qui leur est propre et qui concerne les droits des minorités linguistiques en matière d'enseignement, aux

termes de l'article 23 de la Charte. Des critères différents sont appliqués à chaque cas, parce qu'il n'existe pas de nombre établi d'avance. Or les élus de la province ne voulaient pas d'une telle situation pour les droits relatifs à l'enseignement confessionnel. D'autre part, certains suggèrent que les mots «déterminer et» soient ajoutés au terme «régir», à propos de certaines activités des écoles confessionnelles. Le ministre trouve que cette modification n'apporterait rien de plus par rapport à ce que vise la future clause 17.

Le gouvernement souhaiterait une solution politique à la question des critères contenus dans les lois provinciales d'application générale, au lieu de devoir demander aux tribunaux de déterminer, au cas par cas, si tel ou tel nombre d'élèves justifie le maintien d'une école uniconfessionnelle. Des consultations publiques se tiendront à compter de l'automne, et le processus se poursuivra. Toutefois, le ministre a confirmé ceci : le gouvernement a été informé que, s'il cherche à faire adopter des lois qui, de fait, empêchent les confessions d'avoir les écoles uniconfessionnelles auxquelles elles ont droit, des contestations judiciaires seront intentées, et le gouvernement perdra.

Le gouvernement a retenu le terme «interconfessionnel» au lieu de «public» pour éviter que soient remis en cause les droits relatifs aux activités et pratiques confessionnelles dont il est question dans la clause 17. D'après le ministre, le gouvernement pourrait créer des écoles publiques aujourd'hui, mais cela sera beaucoup plus facile lorsque la nouvelle clause sera en vigueur. En fait, le gouvernement ne souhaite pas le faire et il se réjouit que les écoles confessionnelles soient maintenues dans la province.

Le ministre a annoncé au Comité que le gouvernement s'apprêtait à présenter une loi visant la création d'une commission scolaire de langue française pour que la population francophone puisse exercer ses droits issus de l'article 23. Pendant des années, la province a soutenu que le trop petit nombre d'élèves ne justifiait pas l'existence d'une commission scolaire séparée. Aujourd'hui, le gouvernement accepte de créer une commission scolaire francophone, afin d'éviter une contestation judiciaire. Le soir qui a précédé sa comparution devant le Comité, le ministre a été informé par le premier ministre provincial que le cabinet approuvait la disposition.

En terminant, le ministre a souligné que les interminables discussions entourant ce dossier avaient créé beaucoup d'incertitude dans le système d'enseignement. Les représentants élus des citoyens de la province souhaitent que le Sénat approuve la résolution sans tarder. C'est d'abord aux enfants qu'il faut penser, à leur formation et à leur avenir. Le problème a pris et continue de prendre trop de temps et d'énergie aux éducateurs de la province, et le climat d'incertitude a des effets négatifs sur l'apprentissage des jeunes.

II. AUTRES OPINIONS

Les sénateurs conservateurs membres du Comité voudraient ajouter les opinions suivantes au texte préparé sous la direction de la présidente.

1. Les répercussions de la Charte canadienne des droits et libertés

En réponse à la question de professeure Bayefsky au sujet des répercussions de la Charte de 1982, nous faisons remarquer que, à en juger par le libellé très clair de l'article 29, celle-ci n'a pas de répercussions sur la question des droits confessionnels.

2. La clause 17 et les droits confessionnels

Il importe de noter que les mécanismes correctifs prévus à l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou son équivalent dans certaines provinces n'ont été d'aucune utilité jusqu'à maintenant.

3. La modification de la Constitution est-elle nécessaire?

La question de savoir si une modification à la clause 17 est nécessaire afin de concrétiser l'intention du gouvernement provincial de réformer le système d'éducation demeure obscure. La question que l'on doit se poser est la suivante : est-ce que les réformes nécessaires pour améliorer la qualité de l'éducation et la rendre plus efficiente peuvent être réalisées par des négociations à Terre-Neuve, plutôt que par une modification à la Constitution canadienne?

À cet égard, nous trouvons le témoignage de Me Colin Irving, un des meilleurs experts ayant comparu devant le Comité, particulièrement à propos. Il a dit:

«À mon avis, il n'est pas nécessaire de modifier la clause 17 pour effectuer les changements en question. L'attitude des tribunaux vis-à-vis des garanties relatives à l'enseignement confessionnel a beaucoup évolué ces dernières années. S'il faut choisir entre la nécessité de préserver ces garanties et le pouvoir du gouvernement de moderniser et d'adapter le système scolaire, on a maintenant tendance à statuer en faveur des droits des assemblées législatives locales, à la condition que, ce faisant, on ne fasse pas disparaître les droits essentiels au maintien d'écoles véritablement confessionnelles. Il est manifeste que la Cour suprême du Canada en particulier est de

cet avis. Cette cour va évidemment continuer de s'exprimer sur les principes juridiques en cause, mais, à mon avis, il ne fait aucun doute que les difficultés financières actuelles de tous les gouvernements du Canada et la nécessité d'adapter les systèmes scolaires à l'évolution rapide de la conjoncture socio-économique plaideront fortement contre le rejet d'éventuelles réformes de l'éducation vraisemblablement nécessaires. Les changements en question appartiennent à cette catégorie».

4. Les droits constitutionnels institués par la nouvelle clause 17 doivent-ils être subordonnés aux lois provinciales?

Selon de nombreux témoins, notamment Me Colin Irving, le droit de créer et de maintenir des écoles confessionnelles, appelées écoles uniconfessionnelles dans la clause 17 proposée, est totalement subordonné aux lois provinciales:

«Le droit de créer et de maintenir des écoles confessionnelles est ainsi totalement subordonné aux lois provinciales. Si l'Assemblée législative de Terre-Neuve adoptait des mesures législatives dont l'objet et l'effet serait de rendre difficile voire impossible l'exercice du droit de créer ou de maintenir des écoles uniconfessionnelles, les minorités catholique et pentecôtiste n'auraient aucun recours légal, dès lors que la loi en question s'appliquerait uniformément à toutes les écoles. Il n'est pas difficile d'imaginer comment on pourrait en arriver à ce résultat».

Nous estimons que, pour être garanti, un droit constitutionnel doit être justiciable. Comme l'a dit Me Irving, «une garantie constitutionnelle qui ne peut pas être appliquée par les tribunaux n'est pas une garantie du tout».

Dans un document déposé au Comité, le professeur Patrick Monahan, un avocat constitutionnel, a écrit ce qui suit:

«On a toujours tenu pour acquis que les diverses garanties constitutionnelles concernant l'enseignement confessionnel en vigueur dans les provinces ne pouvaient être ni abrogées ni modifiées du seul fait que la majorité des habitants d'une province donnée souscriraient au changement en question. D'ailleurs, le fait de modifier ou d'abroger ces garanties pour ce simple motif contreviendrait au principe même qui est à l'origine de l'inscription de ces garanties dans la Constitution, et qui est de les soustraire à l'éventuel désir de la majorité de les abroger. Par conséquent, je conviens qu'une modification

constitutionnelle de la clause 17 à laquelle ne souscriraient pas toutes les catégories de personnes protégées par cette garantie pourrait être considérée comme un précédent autorisant les autres provinces à demander des modifications du même ordre».

5. Le référendum

Beaucoup de témoins ont dit au Comité que la question faisant l'objet du référendum n'était pas claire, mais ambiguë. D'autres ont affirmé que le texte de la résolution ne correspondait pas aux promesses qu'avait faites le gouvernement dans les documents portant sur le référendum, notamment la promesse concernant la mention «lorsque le nombre le justifie».

Comme l'a dit Me Colin Irving:

«Si vous choisissez de respecter les résultats du référendum, vous pouvez le faire à mon avis en y voyant une volonté de réforme, mais aussi en acceptant la proposition qui avait été faite aux personnes qui ont voté pour le référendum, laquelle prévoyait des écoles confessionnelles "lorsque le nombre le justifie". Si le texte proposé est remplacé par la mention "lorsque le nombre le justifie", je crois que vous respecterez alors le résultat du référendum et transformerez la proposition en véritable garantie constitutionnelle comme toutes les autres garanties constitutionnelles. C'est la seule façon de le faire».

6. Autres questions

Nous notons que certains témoins ont soutenu que l'alinéa *b*) devrait lui aussi être modifié de manière à exiger le consentement des parents en ce qui concerne la désignation de l'école.

III. OBSERVATIONS DE LA MINORITÉ

Selon les membres progressistes-conservateurs du Comité, plusieurs préoccupations majeures et d'importantes failles ont été soulevées durant les audiences publiques tenues par le Sénat sur la clause 17 proposée et doivent être examinées de façon à ce que la résolution soit modifiée.

Les sénateurs, lors de l'étude de cette résolution, ont été préoccupés par trois questions générales: l'amendement porte-t-il potentiellement préjudice aux minorités? Est-ce que le processus qui a conduit à l'amendement a été équitable? Quelles sont les conséquences sur le «reste du Canada?»

L'amendement a-t-il porté préjudice aux minorités?

L'alinéa 17(1)*b*) a pour effet d'assujettir la protection du droit constitutionnel d'établir et de maintenir des écoles uniconfessionnelles à la volonté de la législature provinciale. Ce droit ne serait plus protégé par la Constitution. Les dispositions proposées dans cette résolution constituent un écart majeur par rapport à la protection accordée par les articles 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 22 de la *Loi du Manitoba*, 17 de la *Loi de l'Alberta*, 17 de la *Loi de la Saskatchewan* et l'actuel article 17 de la *Loi de Terre-Neuve*. Dans chacun de ces articles, le pouvoir de légiférer des législatures est assujéti aux droits confessionnels enchâssés dans la Constitution.

Dorénavant, à Terre-Neuve, la protection des droits confessionnels sera assujéti aux lois provinciales d'application générale, ce qui est sans précédent dans notre système.

Le Comité a entendu les témoignages de nombreux témoins qui ont demandé que la résolution soit modifiée afin d'y substituer, à l'alinéa 17(1)*b*), le critère juridique bien connu «là où le nombre le justifie» à la place des mots introductifs actuels. Nous remarquons qu'en utilisant le critère «là où le nombre le justifie», cela signifiera que les tribunaux demeureront les gardiens ultimes des droits des classes de personnes que la clause 17 cherche à conférer. Cela est conforme avec la façon dont les minorités sont protégées au Canada.

Un deuxième problème soulevé par les classes de personnes affectées, qui vont perdre leurs droits actuels à l'école confessionnelle, est relié à la question de savoir qui va déterminer et régir les programmes dans les écoles uniconfessionnelles. L'alinéa 17(1)*c*) de la résolution se lit ainsi: «... d'y régir les activités académiques touchant aux ...». Cela aura effectivement pour effet d'abroger un droit constitutionnel actuel de la population de Terre-Neuve. De l'avis de plusieurs groupes, cette violation pourrait être atténuée si l'alinéa se lisait ainsi: «... de déterminer et de régir les activités académiques touchant aux ...».

En l'absence de ces changements, certains membres de ce Comité sont d'avis que la résolution proposée pourrait être vue comme étant préjudiciable aux droits constitutionnellement protégés de certaines classes de personnes.

Le processus était-il équitable?

Le Comité, particulièrement lors des audiences tenues à Terre-Neuve, a entendu des témoignages passionnés des gens représentant ces classes de personnes directement affectées par cette proposition d'amendement constitutionnel. Leurs préoccupations ne sont pas exagérées. Ces citoyens sont d'avis que leurs droits leur sont enlevés sans leur consentement. Ces mêmes personnes ont remercié le Comité de leur avoir fourni l'opportunité d'exprimer publiquement leurs préoccupations. Le gouvernement de Terre-Neuve exprima d'ailleurs son accord avec les audiences du Sénat à Terre-Neuve et admit que ce processus aurait dû avoir lieu bien avant.

Il est indiscutable que les représentants élus de Terre-Neuve et les citoyens de cette province ont exprimé le désir de réformer leur système d'éducation. Le comité appuie cette réforme à l'unanimité. Là où les membres diffèrent, cependant, c'est sur la façon d'atteindre cet objectif. Nous devons prendre en considération qu'une classe de personnes constitutionnellement reconnue est impliquée lorsqu'on veut modifier son statut.

Quelles sont les conséquences pour le reste du Canada?

Le Sénat est une institution nationale et a l'obligation d'étudier cette question dans une perspective nationale. A l'occasion des audiences qu'il a tenues, le Comité a entendu un grand éventail d'opinions concernant les conséquences nationales de l'amendement de la clause 17 et du processus y ayant conduit. Les membres progressistes conservateurs du Comité rappellent au gouvernement du Canada que lui aussi a l'obligation d'examiner ces questions dans une perspective nationale. Cela ne fut pas fait dans ce cas-ci.

Conclusion

Bien que tous les membres du Comité appuient les efforts du gouvernement provincial visant à réformer son système d'éducation, les membres progressistes-conservateurs du Comité déplorent le fait que la résolution proposée pour adoption n'ait pas tout à fait respecté les droits constitutionnellement protégés de certaines classes de personnes. La Constitution d'une nation protège des droits, elle ne les diminue pas, et c'est seulement en proposant un amendement approprié que le gouvernement du Canada et le gouvernement de Terre-Neuve respecteront ce principe fondamental.

Annexe « A »

Liste de témoins

Le 18 juin 1996

Dr Kathy Brock, docteure, Sciences politiques, Université Wilfrid Laurier.

Anne Bayefsky, professeure, droit constitutionnel, auteure de « Canada's Constitution Act, 1982 and Amendments; a Documentary History ».

Le 20 juin 1996

COMPARAÎT :

L'honorable Allan Rock, c.p., député, ministre de la Justice et Procureur général.

Du ministère de la Justice:

Mme Mary Dawson, Sous-ministre délégué.

Le 25 juin 1996

Séance du matin :

De la Conférence des évêques catholiques du Canada :

Mgr. Francis J. Spence, Archevêque de Kingston; Président, Conférence des évêques catholiques du Canada;

Mgr. Henri Goudreault, omi, Évêque de Labrador City-Shefferville; co-trésorier, Conférence des évêques catholiques du Canada;

M. Peter Lauwers, conseiller juridique;

M. Michael Harrington, conseiller juridique.

Annexe « A »

Liste de témoins

De l'Association canadienne des commissaires d'écoles catholiques :

Betty Mosely-Williams, vice-présidente;

M. Peter Lauwers, conseiller juridique.

De l'« Ontario Separate School Trustees' Association » :

Patrick Daly, président;

M. Peter Lauwers, conseiller juridique.

De l'« Ontario English Catholic Teachers' Association » :

Jim Smith, vice-président;

Paul Cavalluzzo, avocat.

Séance de l'après-midi :

Du « Evangelical Fellowship of Canada » :

Bruce Clemenger, directeur, Affaires nationales;

Danielle Shaw, coordonnateur de projets;

Dr Glenn Smith, président, Groupe de travail sur l'éducation.

Dr. Robert Carney, département de l'étude des politiques d'éducation, Université d'Alberta.

Du Conseil scolaire d'Ottawa :

Linda Hunter, présidente.

Annexe « A »

Liste de témoins

Le 26 juin 1996

Séance du matin :

From the Fédération canadienne des écoles privées :

Frank Cvitkovitch, Q.C., président;

Fred Herfst, vice-président (B.C.)

Gary Duthler, directeur exécutif.

Benoit Pelletier, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa.

Dale Gibson, professeur, Faculté de droit, Université d'Alberta.

Séance de l'après-midi :

Ian Binnie, avocat.

Len Williams, président, « Royal Commission of Inquiry into the Delivery of Programs and Services in Primary Elementary, Secondary Education, Government of Newfoundland and Labrador, mars 1992 ».

De la Coalition pour la confessionnalité scolaires :

Jocelyne St-Cyr, Coordonnatrice, Présidente provinciale de l'Association des parents catholiques du Québec;

Paul Fernandes, président, Conseil des écoles catholiques du Grand Toronto.

Annexe « A »

Liste de témoins

De la Commission des écoles catholiques de Montréal :

Michel Pallascio, président;

Roger Dominguez, Commissaire indépendant.

De l'Assemblée des premières Nations :

Ovide Mercredi, Chef national;

Alfred Linklater, directeur de l'Éducation.

Le 9 juillet 1996 - St. Jean, Terre-Neuve

Séance du matin :

Participants au forum des pentecôtistes :

Révérant Roy D. King, surintendant général, « Pentecostal Assemblies of Newfoundland » ;

M. Domino Wilkins, surintendant, « Pentecostal Board of Education » ;

Révérant A. Earl Batstone, directeur exécutif, « Pentecostal Education Council » :

M. Michael Harrington, conseiller juridique, « Pentecostal Assemblies of Newfoundland ».

De l'Église « Seventh-day Adventist » :

Pasteur David S. Crook, président;

M. George Morgan, membre du conseil d'éducation « Seventh-day Adventist » ;

M. David R. Streifling, directeur, surintendant en éducation;

Annexe « A »

Liste de témoins

Christine Castagne, parent;

M. Barry Bussey, conseiller juridique.

Séance ouverte :

M. Robert Perreault;

Mme Mary Kearsey;

Dr Leona English;

Lois Craig;

Mme Elizabeth Williams, Paroisses St. Agnes et St. Michael;

M. Andrew Healey;

Mme Ann Rideout;

M. Ern Condon;

Mme Sharon Whitt;

M. Dave Jones;

Mme Vee Osmond.

Annexe « A »

Liste de témoins

Séance de l'après-midi :

Participants au forum des catholiques :

Très révérend James H. MacDonald, D.D., Archevêque de St-John's, président du
« Catholic Education Council of Newfoundland and Labrador » ;

M. Gerald P. Fallon, directeur exécutif, « Catholic Education Council of
Newfoundland and Labrador » ;

Mme Alice Prim-Furlong, vice-présidente, « Association of Roman Catholic School
Board of Newfoundland and Labrador » ;

Mme Janet Henley-Andrews, « Alliance for Choice in Education ».

Séance ouverte :

M. Lawrence Jardine;

Mme Dorice Marcil;

M. William McKim;

M. Azmy Aboulazm;

M. Reilly Fitzgerald;

Mlle Suzanne Careen;

Mme Barbara Bartlett;

Mlle Lisa Murphy;

M. Mark Graesser;

M. Geoffrey Aylward;

Annexe « A »

Liste de témoins

M. Mike Tobin, Député d'état, Chevalier de Colomb, Terre-Neuve et Labrador;

Mme Catherine Shiwak-Snow.

Séance de la soirée :

Participants au forum des jeunes :

Dwayne Pilgrim, président, Conseil étudiant du « Deer Lake Pentecostal School » ;

Jonathan Curlette, « Seventh-day Adventist Church »;

Deirdre Cooper, écoles catholiques ;

Brad Hodder, écoles intégrées ;

Jeannine Benoît, Franco-jeunes de Terre-Neuve et du Labrador;

Mark Hulett, « Student Education Alliance »;

Robert Mendoza, président, « Council of the Students' Union », Université Memorial.

Le 10 juillet 1996 - St. Jean, Terre-Neuve

Séance du matin :

Participants au forum des écoles intégrées :

M. David Carmichael, « Integrated Education Council » ;

M. Hubert Norman, directeur exécutif, « Integrated Education Council » ;

Très Révérend Donald Harvey, Église anglicane;

Révérend Ian Wishart, Église presbytérienne;

Annexe « A »

Liste de témoins

Lieutenant-colonel Howard Moore, Armée du Salut;

Révérant Clarence Sellars, Église unie.

De la Fédération des parents francophones de Terre-Neuve et du Labrador :

Mme Johanne Lacelle, vice présidente;

M. Richard Charron, président sortant.

Séance ouverte :

Mme June Alteen;

M. Brian Shortall, Surintendant, Conseil scolaire des écoles catholiques, St-Jean;

M. Mike Finn, « Appalachia Roman Catholic School Board » ;

Prof. Susan McCorquodale;

M. Bill Lee, Conseil scolaire Avalon ;

Mme Suzanne Dyer;

M. Glenn Moores;

M. Daryl Prosper;

M. Ali Chaisson;

M. Michael Furlong;

M. Robert Cormier;

Mme Lucy Counsel;

Annexe « A »

Liste de témoins

M. Patrick Counsel;

Mme Lorraine Brown.

Séance de l'après-midi :

M. Colin Irving, conseiller juridique :

Du « Yes Means Yes Committee » :

M. Tom Hann, membre;

Mme Mandy Cantle, co-présidente;

M. David Martin, co-président.

Du « Newfoundland and Labrador Home and School Federation » :

Mme Marie Law, présidente;

M. Steve Wolinetz, 1^{er} vice président.

Du « Newfoundland and Labrador Teachers' Association » :

M. Wayne Russell, directeur exécutif.

Du « Newfoundland and Labrador Human Rights Association » :

M. Geoff Budden, avocat, vice-président;

M. Jerry Vink, directeur exécutif.

Annexe « A »

Liste de témoins

De l'Association des Métis du Labrador :

M. Todd Russell, président;

M. Ken Mesher, ancien.

Séance ouverte :

Mme Karen O'Leary;

Mme Maria Kelsey;

Mme Helena Bragg;

M. Kevin Power;

Père Aidan Devine;

Mme Mary Mulcahy;

Mme Ann Aylward;

Mme Carmel Doyle;

Mme Dianne Barker;

M. Patrick Howard;

Mme Anne Griffin;

M. Patrick Furlong;

M. Pat Collins;

Mme Heather Conran-Paul;

Annexe « A »

Liste de témoins

M. Morley Whitt;

Mme Ann Walsh;

M. Harry Bown;

M. Eric Short;

Mme Mary Arruda;

M. Roger Nippard;

M. Harold Flynn;

Mme Fay Flynn.

Le 11 juillet 1996 - St-Jean, Terre-Neuve

M. Loyola Sullivan, M.H.A., Leader de l'opposition officielle de Terre-Neuve et du Labrador.

M. Jack Harris, Leader du parti Néo-démocrate de Terre-Neuve et du Labrador.

COMPARAIT :

L'hon. Roger Grimes, ministre de l'Éducation, Gouvernement de Terre-neuve et du Labrador.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Wednesday, September 25, 1996

Le mercredi 25 septembre 1996

Issue No. 27

Fascicule n° 27

First and only Proceedings on:
Examination of Bill C-243,
An Act to amend the Canada Elections Act
(reimbursement of elections expenses)

Premier et unique fascicule concernant:
Examen du projet de loi C-243,
Loi modifiant la Loi électorale du Canada
(remboursement des dépenses d'élection)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Anderson	Jessiman
Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Kinsella. (August 2, 1996)

The name of the Honourable Senator Doyle substituted for that of the Honourable Senator Doody. (August 2, 1996)

The name of the Honourable Senator Ghitter substituted for that of the Honourable Senator Cogger. (August 2, 1996)

The name of the Honourable Senator Milne substituted for that of the Honourable Senator Anderson. (September 20, 1996)

The name of the Honourable Senator Bryden substituted for that of the Honourable Senator Rompkey. (September 24, 1996)

The name of the Honourable Senator Anderson substituted for that of the Honourable Senator Pearson. (September 24, 1996)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Anderson	Jessiman
Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Nolin est substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella. (Le 2 août 1996)

Le nom de l'honorable sénateur Doyle est substitué à celui de l'honorable sénateur Doody. (Le 2 août 1996)

Le nom de l'honorable sénateur Ghitter est substitué à celui de l'honorable sénateur Cogger. (Le 2 août 1996)

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Anderson. (Le 20 septembre 1996)

Le nom de l'honorable sénateur Bryden est substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey. (Le 24 septembre 1996)

Le nom de l'honorable sénateur Anderson est substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson. (Le 24 septembre 1996)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, May 28, 1996:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Taylor, seconded by the Honourable Senator Milne, for the second reading of Bill C-243, An Act to amend the Canada Elections Act (reimbursement of election expenses).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Graham moved, seconded by the Honourable Senator Taylor, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mardi 28 mai 1996:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Taylor, appuyée par l'honorable sénateur Milne, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-243, Loi modifiant la Loi électorale du Canada (remboursement des dépenses d'élection).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Graham propose, appuyé par l'honorable sénateur Taylor, que le projet de loi soit déferé au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 25, 1996

(38)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 4:00 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Beaudoin, Carstairs, Doyle, Lewis, Milne and Nolin (7).

Other senator present: The Honourable Senator Prud'homme (1).

In attendance: Jamie Robertson, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

Mr. Ian McClelland, M.P., sponsor of the bill.

From Elections Canada:

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 28, 1996, the Committee commenced its consideration of Bill C-243, An Act to amend the Canada Elections Act (reimbursement of election expenses).

The Chair made a statement.

Mr. Ian McClelland, sponsor of the bill, made an opening statement.

Mr. McClelland answered questions.

Mr. Jean-Pierre Kingsley made a statement and answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Lewis — THAT Bill C-243 be reported to the Senate without amendments.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 5:20 p.m., the Committee continued *in camera*.

The Committee discussed future business.

It was agreed — THAT in its consideration of Bill S-3, the Committee concentrate on the issue of plea bargaining, and not the case of Karla Homolka.

At 5:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 25 septembre 1996

(38)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Beaudoin, Carstairs, Doyle, Lewis, Milne et Nolin (7).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Prud'homme (1).

Également présent: Jamie Robertson, attaché de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

M. Ian McClelland, député, parrain du projet de loi.

D'Élections Canada:

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections.

Conformément à son ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 28 mai 1996, le comité entreprend son examen du projet de loi C-243, Loi modifiant la Loi électorale du Canada (remboursement des dépenses d'élection).

La présidente fait une déclaration.

M. Ian McClelland, parrain du projet de loi, fait une déclaration liminaire.

M. McClelland répond aux questions.

M. Jean-Pierre Kingsley fait une déclaration et répond aux questions.

Il est proposé par l'honorable sénateur Lewis — QU'il soit fait rapport du projet de loi C-243 au Sénat sans amendement.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 20, le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Le comité discute de ses travaux futurs.

Il est convenu — QUE dans le cadre de son étude du projet de loi S-3, le comité se concentre sur la question de l'accord sur le chef d'accusation et non sur la cause de Karla Homolka.

À 17 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 25, 1996.

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-243, to amend the Canada Elections Act (reimbursement of election expenses), met this day at 4:00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: This afternoon we will deal with Bill C-243, a private member's bill introduced by the Honourable Ian McClelland, Member of Parliament. He is here with us both to explain this bill and to answer questions from us. We also have with us today Mr. Jean-Pierre Kingsley from Elections Canada, who will help us in our further deliberations this afternoon.

Please proceed, Mr. McClelland.

The Hon. Ian McClelland, M.P.: The genesis of the bill took place during the last election. At that time, it seemed inappropriate that the tax base should be supporting parties that were determined by some, including myself, to be parties that did not seem to have a broad appeal, despite their right to be part of the electoral process. Furthermore, if it was appropriate that individuals running for office should be required to meet minimum standards of acceptance in the body politic before being eligible for reimbursement for a portion of their election expenses, then the parties that the individuals represented should also have some minimum level of support in the electors of Canada. The question then became: How is that minimum level to be determined so as to be fair and to provide for the emergence of neophyte or new parties while at the same time respecting the fact that we have a fiduciary duty to be cautious and careful in how we spend other people's money — in this case, the taxpayers' money?

My original private member's bill on first reading had a somewhat higher threshold and did not include the ability for a party to receive fewer votes in a region than it did across the country. The bill that you see before you here is a reflection of Parliament working as many people wish that it would.

The bill passed first and second reading in the House of Commons and went to committee. At committee stage the bill was changed, based on input from the government and the Bloc Québécois, to ensure that regionally centred parties would be able to receive funding as a result of their electoral success even though they were narrowly focused.

The notion that a party must have 5 per cent on a restrictive number of seats marries the minimum number of seats that must be contested as contained in the Elections Canada Act. By changing the bill to accommodate the concerns that members of the government and members of the Bloc Québécois expressed, we ended up with a bill that exactly matched the recommendations promulgated by the Chief Electoral Officer.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 25 septembre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-243, Loi modifiant la Loi électorale du Canada (remboursement des dépenses d'élection), se réunit aujourd'hui, à 16 heures, pour en faire l'examen.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Cet après-midi, il sera question du projet de loi C-243, un projet de loi d'initiative parlementaire déposé par le député Ian McClelland qui vient, aujourd'hui, nous l'expliquer et répondre à nos questions. Nous accueillerons aussi M. Jean-Pierre Kingsley, d'Élections Canada, dont la présence nous sera utile cet après-midi.

M. McClelland, vous avez la parole.

M. Ian McClelland, député: L'idée de déposer un projet de loi à ce sujet m'est venue après les dernières élections. J'avais alors jugé indécent que les contribuables aient à financer des partis qui ne semblaient pas jouir de beaucoup d'appui populaire, d'après certains, moi compris, même s'ils avaient le droit de participer au processus électoral. De plus, s'il fallait que les candidats aux élections satisfassent à des normes minimales d'acceptation dans le corps politique avant d'avoir droit au remboursement d'une partie de leurs dépenses d'élection, il faudrait aussi que les partis représentés par ces personnes jouissent d'un appui minimal des électeurs du Canada. Il fallait donc trouver un moyen de fixer un seuil minimal équitable qui n'empêche pas l'arrivée de nouveaux venus ou de nouveaux partis tout en respectant notre obligation fiduciaire d'agir avec prudence et discernement lorsque nous dépensons l'argent des autres — dans le cas présent, l'argent des contribuables.

Le projet de loi initial prévoyait, à la première lecture, un seuil quelque peu plus élevé et excluait les partis qui obtenaient moins de suffrages dans une région qu'à l'échelle nationale. Le projet de loi dont vous êtes saisis est le reflet d'un Parlement qui a fait le travail que beaucoup attendent de lui.

Le projet de loi a franchi la première et la deuxième étapes de lecture à la Chambre des communes, puis a été renvoyé à un comité. Il a été modifié, à la demande du gouvernement et du Bloc québécois, pour faire en sorte que les partis régionaux puissent se faire rembourser des dépenses d'élection même si leur base n'était pas très large.

Le principe selon lequel il faut qu'un parti ait obtenu 5 p. 100 du nombre de votes dans certaines circonscriptions correspond au nombre minimal de circonscriptions dans lequel il faut avoir présenté un candidat aux termes de la Loi électorale du Canada. En modifiant le projet de loi de manière à répondre aux préoccupations exprimées par des députés du parti ministériel et du Bloc québécois, nous avons abouti à un projet de loi qui coïncide exactement avec les recommandations faites par le Directeur général des élections.

I will be happy to answer any questions that you have at this time. Members of the committee might also wish to inquire about letters that have been received from other parties which would be negatively affected by this bill, and their response to it.

The Chair: I would remind senators that you have received several communications. On your behalf, I wrote to all the political parties to ask them if they had any concerns, interest or comments with respect to this particular piece of legislation. We have heard from the Natural Law Party of Canada and the Marxist-Leninist Party of Canada; we have not heard from the others.

We will begin with questions at this time.

Senator Lewis: At the end of your presentation, you stated that the actual bill was drafted along the lines recommended by the Chief Electoral Officer in his report. Could you elaborate on that?

Mr. McClelland: The Chief Electoral Officer will be testifying here subsequent to my appearance. This bill reflects exactly what is contained in the Chief Electoral Officer's recommendations.

Senator Lewis: Is that his report following the last election?

Mr. McClelland: Yes.

The Chair: Could you explain to me how it was possible for the Natural Law Party of Canada to get \$712,000 on 0.6 per cent and for the Reform Party to get \$329,000 on 18.7 per cent?

Mr. McClelland: To date, the reimbursement to political parties is determined by the amount of money that is spent, so the reward is for spending money, not for having a popular appeal.

The stack of reports on electoral financing is approximately four or five feet high. I must be somewhat circumspect in what I say to try to keep myself in line with party policy within the party that I represent, but in Canada, public financing of the electoral process has been seen, and has been proven, to make politics accessible to a broad cross-section of people, while keeping it relatively free of influence peddling, purchasing of votes, and so on.

There are those who suggest that it would be appropriate for political parties to be compensated per vote received, starting with the first vote. This point was raised by some of the other political parties, who felt that this law would exclude them from the funds that they needed to continue to operate. It turns out that they did not receive any reimbursement anyway because they had not spent enough to qualify. However, if we were to proceed with the notion that a political party would, for instance, receive 50 cents per vote cast in order to finance itself, it is conceivable that we would end up with a proliferation of political parties led by people who just want to take advantage of a good thing. Even if this eventually became part of the election financing apparatus of our country, we would still require a minimum hurdle over which individuals or parties would need to leap in order to qualify for public financing.

Je répondrai maintenant volontiers à vos questions. Les sénateurs souhaitent peut-être également se renseigner au sujet des lettres reçues d'autres partis qui seraient affectés par le projet de loi à l'étude et la réponse qui leur a été faite.

La présidente: Je rappelle aux sénateurs qu'ils ont reçu plusieurs communications. En votre nom, j'ai écrit à tous les partis politiques pour leur demander s'ils avaient des préoccupations ou des observations à nous communiquer au sujet de la mesure législative à l'étude. Les seuls à nous répondre ont été le Parti de la loi naturelle du Canada et le Parti marxiste-léniniste du Canada.

Passons aux questions.

Le sénateur Lewis: À la fin de votre exposé, vous avez dit que le projet de loi à l'étude avait été rédigé en fonction des recommandations faites par le directeur général des élections dans son rapport. Pourriez-vous nous donner des précisions à ce sujet?

M. McClelland: Le directeur général des élections témoignera tout de suite après moi. Le projet de loi à l'étude reprend fidèlement ses recommandations.

Le sénateur Lewis: Parlez-vous du rapport qu'il a déposé à la suite des dernières élections?

M. McClelland: Oui.

La présidente: Comment se fait-il que le Parti de la loi naturelle du Canada ait obtenu 712 000 \$ contre 0,6 p. 100 des suffrages et le Parti réformiste, 329 000 \$ contre 18,7 p. 100 des suffrages?

M. McClelland: Jusqu'ici, le remboursement des dépenses d'élection aux partis politiques est fixé en fonction des dépenses engagées. On récompense donc ceux qui dépensent beaucoup d'argent, plutôt que ceux qui ont la faveur populaire.

La pile de rapports sur le financement des dépenses électorales fait quatre ou cinq pieds de hauteur environ. Il faut que je fasse attention à ce que je dis et que je respecte la politique du parti que je représente; cependant, au Canada, le financement public des élections est, comme on l'a démontré, un moyen de rendre la politique accessible au plus grand nombre tout en la préservant du trafic d'influence, de l'achat des votes, et ainsi de suite.

Certains préconisent que l'on rembourse les partis politiques en fonction du suffrage obtenu, dès le premier vote. D'autres partis politiques estiment que pareille loi les empêcherait d'obtenir les fonds dont ils ont besoin pour fonctionner. Ils n'ont pas obtenu de remboursement, de toute façon, parce que leurs dépenses n'étaient pas suffisamment élevées. Cependant, si nous adoptions comme principe qu'un parti politique a, par exemple, droit à un remboursement de 50 cents par vote, nous pourrions fort bien nous retrouver avec une foule de partis politiques dirigés par des opportunistes sur les bras. Même si c'est ainsi qu'on décidait de financer les élections au pays, il faudrait quand même fixer un seuil minimal au-delà duquel les particuliers ou les partis auraient droit à des deniers publics.

Senator Beaudoin: Madam Chairman, I believe that in a democracy, such as our parliamentary democracy, it is a good thing to reimburse election expenses. I cannot agree more in that regard. I take it that your figures, which are at the basis of the reimbursement, are not arbitrary figures. If they are arbitrary, then we have a problem. After all, we have to treat all parties in the same way. Equality before the law is a basic principle in our country. Unless you can explain why those minima exist, then I have to conclude that, to a certain extent, they are arbitrary. Are they or are they not?

Mr. McClelland: No, senator, the 2 per cent and 5 per cent figures are not arbitrary. Ensuring that they were not was the main point of the committee meetings.

In its first election campaign, the Bloc Québécois generated more than 5 per cent of the total votes. In the 50 seats which they have, they had to have 5 per cent of the 50 cumulatively. Nationally, the Reform Party, had to have 2 per cent. That was a different standard because the first time around the Reform Party ran in about 80 or 90 constituencies.

In the case of 2 per cent, there were government representatives on the committee who looked at this in some depth. They felt that the standard should be somewhat higher. There were others who felt that the standard should be somewhat lower. Even in the situation to which I referred, had it gone down one-half of 1 per cent, the only party that would have been affected negatively would have been the National Party of Canada. In the last election, that party received 1.4 per cent of the votes cast.

On the bottom end, there were those who suggested that our numbers should be lower. The question then was: What is low enough? We looked then at the situation of individuals who run. In order to be reimbursed their expenses, individuals must receive 5 per cent of the total votes cast in their constituency.

The numbers were not arbitrary. It was members of the Bloc and the Liberals who were going back and forth over those figures. I was just watching it happen. It seemed to me to be a compromise that worked.

Senator Beaudoin: That is a good explanation. They are not arbitrary in that sense, but where is the magic? When does it become an acceptable figure? I would like to know a little more about that.

In law, it is argued that what is reasonable in a free and democratic society is all right. Therefore, the court will go along with that. Do you say that this is based on the concept of what is reasonable?

Mr. McClelland: Senator, I understand and appreciate your point. My response is that it would be intuitive logic.

Senator Beaudoin: What do you mean by "intuitive logic"?

Mr. McClelland: I mean that it makes sense to the average person. In my experience it is difficult to quantify. The figures of 2 per cent and 5 per cent may not be appropriate. Perhaps they

Le sénateur Beaudoin: Madame la présidente, dans un régime de démocratie parlementaire comme le nôtre, je suis tout à fait d'accord pour que l'on rembourse les dépenses d'élection. Je tiens pour acquis que vos pourcentages donnant droit au remboursement ne sont pas arbitraires. S'ils le sont, vous perdez mon appui. Après tout, il faut traiter tous les partis de la même façon. L'égalité aux yeux de la loi est un principe fondamental au Canada. À moins que vous ne puissiez m'expliquer la raison d'être de ces minima, je conclus qu'ils sont, dans une certaine mesure, arbitraires. Le sont-ils?

M. McClelland: Non, sénateur, les pourcentages de 2 et de 5 p. 100 ne sont pas arbitraires. En fait, c'est exactement ce qu'a voulu éviter le comité, pendant ses délibérations.

Durant sa première campagne électorale, le Bloc québécois a récolté plus de 5 p. 100 des suffrages exprimés. Dans les 50 circonscriptions où il a fait élire des députés, il fallait qu'il ait obtenu un total cumulatif de 5 p. 100 des voix. À l'échelle nationale, il fallait que le Parti réformiste en ait récolté 2 p. 100. La norme était différente parce que, la première fois, le Parti réformiste avait présenté des candidats dans 80 ou 90 circonscriptions environ.

Des représentants du gouvernement au sein du comité ont fait une étude détaillée du pourcentage de 2 p. 100. Selon certains, il faudrait que la barre soit un peu plus haute alors que d'autres étaient de l'avis contraire. Cependant, même dans la situation que j'ai décrite, si le pourcentage avait été abaissé d'un demi de 1 p. 100, le seul parti qui en aurait été affecté aurait été le Parti national du Canada. Durant les dernières élections, il n'a récolté que 1,4 p. 100 des votes.

À l'autre extrémité, certains estimaient que les pourcentages devraient être abaissés. Il a alors fallu se demander ce qui était suffisamment bas. Nous avons examiné la situation des candidats. Pour avoir droit à un remboursement de leurs dépenses, ils doivent obtenir 15 p. 100 des voix exprimées dans leur circonscription.

Les pourcentages ne sont pas arbitraires. Ils ont été fixés par des bloquistes et des libéraux, après un examen détaillé de la question. Je me suis contenté de les regarder faire. C'est un bon compromis, d'après moi.

Le sénateur Beaudoin: Voilà une bonne explication. Donc, en ce sens, ils ne sont pas arbitraires. Toutefois, où s'opère la magie? Qu'est-ce qui rend le chiffre acceptable? J'aimerais en savoir davantage à cet égard.

En droit, on prétend que tout ce qui est raisonnable dans une société libre et démocratique est acceptable. Par conséquent, les tribunaux l'accepteront. Affirmez-vous que les pourcentages représentent ce qui est raisonnable?

M. McClelland: Sénateur, je comprends ce que vous dites et je l'estime à sa juste valeur. D'après moi, les pourcentages reposent sur un raisonnement intuitif.

Le sénateur Beaudoin: Qu'entendez-vous par «raisonnement intuitif»?

M. McClelland: Je veux dire que le Canadien moyen les trouvera sensés. Je sais d'expérience que c'est difficile à quantifier. La barre de 2 ou de 5 p. 100, selon le cas, n'est

would be better at 1.5 per cent or 1.4 per cent. We do not know that. However, experience will tell us if they are right or wrong. If they are wrong, then we will have to consider changing them.

Senator Beaudoin: I have always accepted the reasonableness test in law.

Senator Milne: I have some confusion in my mind about these percentages. The reimbursement in the 1993 election amounted to 22.5 per cent of the actual expenses. I understand that since 1974 there has been a 50 per cent reimbursement for individual candidates, whether they represent a party or not, which applies if they receive at least 15 per cent of the vote. Where is the discrepancy here? Is it because some of those candidates did not receive 15 per cent of the vote?

Mr. McClelland: No. The difference is that the reimbursement for the political party, as separate from the candidates, is provided so as to give the political party the ability to sustain itself during the dry spell between elections. The purpose of this particular bill is to bring the financing or the reimbursement to political parties in line with the financing of individuals. Individuals, as you stated, must receive 15 per cent of the total number of votes. Prior to this bill, political parties did not have to do anything other than to spend 10 per cent of their allowable limit. This is the reason, of course, why some spent a lot of money and some did not.

Senator Milne: I am still not clear. The candidate himself receives 50 per cent as long as he hits the 15 per cent magic level. However, are you saying that, in addition, the political parties receive 22 per cent?

Mr. McClelland: Yes, it is in addition to and separate from what the candidate receives. The resources that go to the candidates themselves are controlled and handled differently depending upon the political party. In my case, after the election, the reimbursement cheque went directly to the constituency association. If I am the candidate in the next election, I will be able to draw upon those funds. However, if I do not win the nomination, then the candidate, whoever he or she is, will be able to draw on those funds.

It is interesting to note that the money held by individual candidates, in the manner of a quasi trust — which is something the Chief Electoral Officer may wish to address — is substantially more than is held by the political parties. This particular bill merely scratches the surface of electoral financing reform, a task which many people have been working at for many years, and this is just one very small step. However, since this is a private member's bill, I thought it would have better chance of passing if it were a small step.

Senator Milne: You are probably right.

Senator Doyle: If this bill had been in force during the last election, do we know how much money would have been saved?

peut-être pas idéale. Peut-être que 1,5 p. 100 ou 1,4 p. 100 serait préférable. Nous n'en savons rien. Toutefois, l'expérience nous le dira. Si le seuil n'est pas bon, il faudra envisager la possibilité de le modifier.

Le sénateur Beaudoin: J'ai toujours accepté le critère du caractère raisonnable en droit.

Le sénateur Milne: Ces pourcentages provoquent une certaine confusion. Le remboursement des dépenses après les élections de 1993 a totalisé 22,5 p. 100 des dépenses réelles. Je crois savoir que, depuis 1974, on a remboursé 50 p. 100 des dépenses des candidats, qu'ils représentent un parti ou non, à condition d'avoir obtenu au moins 15 p. 100 des suffrages. Comment expliquez-vous cette différence? Est-ce parce que certains candidats n'ont pas obtenu 15 p. 100 des suffrages?

M. McClelland: Non. La différence réside dans le fait que, contrairement aux dépenses des candidats, on rembourse les dépenses du parti politique afin de lui permettre de financer ses activités entre deux périodes électorales. Le projet de loi à l'étude a pour objet de faire correspondre le financement des partis politiques, ou le remboursement de leurs dépenses, à celui des dépenses des candidats. Comme vous l'avez dit, les candidats doivent obtenir 15 p. 100 du nombre total de votes. Jusqu'ici, les partis politiques n'avaient qu'à dépenser 10 p. 100 de la limite permise. C'est pourquoi, bien sûr, certains ont beaucoup dépensé et d'autres, pas.

Le sénateur Milne: Je suis toujours dans le noir. Le candidat lui-même se fait rembourser 50 p. 100 de ses dépenses dès qu'il obtient le chiffre magique de 15 p. 100 des voix. Êtes-vous en train de dire qu'en plus, les partis politiques se font rembourser 22 p. 100 de leurs dépenses?

M. McClelland: Oui, ce remboursement s'ajoute à ce que reçoit le candidat et il est distinct. L'argent remboursé au candidat est contrôlé et traité différemment, selon le parti politique. Dans mon cas personnel, après les élections, le chèque de remboursement est allé directement à l'association de ma circonscription. Si je me présente aux prochaines élections, je pourrai utiliser ces fonds. Par contre, si mon nom ne figure pas sur la déclaration de candidature, le candidat, quel qu'il soit, pourra les utiliser.

Il est intéressant de noter que les fonds conservés au nom des candidats individuels, en fiducie presque — point au sujet duquel le directeur général des élections aura peut-être quelque chose à dire — sont nettement supérieurs à ce qu'ont les partis politiques. Le projet de loi à l'étude ne représente qu'une infime partie de la réforme du financement électoral, tâche à laquelle de nombreuses personnes se consacrent depuis bien des années. Ce n'est que la pointe de l'iceberg. Cependant, comme il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire, j'ai cru qu'il serait plus facilement adopté si l'on ne prenait qu'une mesure à la fois.

Le sénateur Milne: Vous avez sans doute raison.

Le sénateur Doyle: Si ce projet de loi avait été en vigueur lors des dernières élections, savez-vous combien d'argent aurait été économisé?

Mr. McClelland: Yes, senator. The Government of Canada rebated to political parties, independent of the rebate that went to individuals, \$8,005,561. Had this bill been in place, the reimbursement would have been \$6,821,984. I have not done the arithmetic, but it would have been a saving of about \$1.5 million.

Senator Doyle: That \$1.5 million would largely have been saved by not giving money to people who had very little response from the electorate.

Mr. McClelland: Yes, that is correct, senator.

Senator Doyle: But are they not the very people we started out to help?

Mr. McClelland: No. This is, of course, the nub of the argument. Should either individuals or political parties be reimbursed strictly because they have the ability to spend money, or should they be reimbursed because their message resonates?

I will give you a few examples from the last election. The Natural Law Party received a reimbursement of \$8.45 per vote. The Reform Party received something like 50 cents per vote. The Natural Law Party received 87,000 votes compared to 2 million votes for the Reform Party.

This bill says that the ability to spend money should not be the motivating factor for reimbursement from the public purse; rather, it should be the ability to resonate in the body politic. That is why individual candidates are not reimbursed unless they receive 15 per cent of the total votes cast.

Your point is very well made. In our democracy, we should do nothing to prevent new political ideas from coming to the surface. That is how we replenish ourselves. Historically, new parties have eventually been subsumed by existing parties which have in some way appropriated some of the new ideas. That is how we refresh ourselves. We should not do anything to hurt that.

Still, we have a fiduciary duty to protect the public purse. Our election financing should not be in the business of financing anyone who comes to the table and says, "I am going to get a political party going."

Your point speaks to the nub of the difficulty in Senator Beaudoin's question: As Solomon, what do you do with the baby? This bill is, at least in my opinion and the opinion of the house, a reasonable compromise. Your point is well made.

Senator Doyle: I see what you are saying. At the same time, I think there has been, at least in the public perception, some feeling that there is not too much wrong with the idea of assisting new parties. We are entering a phase, we are told, when new parties may dominate the scene for a period of time. We do not know, and we are waiting to see. However, we have a point now where we cut them off. We do not pay anything if they do not have a certain minimum; right?

Mr. McClelland: Senator, once any political party achieves the status of a political party, it has the right to issue tax receipts. The tax base does help new parties tremendously right from the very

M. McClelland: Oui, sénateur. Le gouvernement du Canada a remboursé aux partis politiques 8 000 561 \$; je ne parle pas ici du remboursement versé aux particuliers. Si ce projet de loi avait été en vigueur, le remboursement se serait élevé à 6 821 984 \$. Je n'ai pas fait les calculs précis, mais cette économie aurait été de l'ordre de 1,5 million de dollars.

Le sénateur Doyle: Cette économie de 1,5 million de dollars aurait été réalisée essentiellement si l'on n'avait pas donné d'argent à ceux qui ont reçu très peu d'appui de la part des électeurs.

M. McClelland: Oui, c'est exact, sénateur.

Le sénateur Doyle: N'avons-nous pas cependant commencé par aider ces personnes-là?

M. McClelland: Non. Tel est bien sûr l'essentiel du débat. Faudrait-il rembourser les particuliers ou les partis politiques uniquement en raison de leur capacité de dépenser, ou faudrait-il les rembourser parce qu'ils reçoivent l'appui des électeurs?

Je vais vous donner quelques exemples des dernières élections. Le Parti de la loi naturelle a reçu un remboursement de 8,45 \$ par vote. Le Parti réformiste, un remboursement d'environ 50 cents par vote. Le Parti de la loi naturelle a recueilli 87 000 voix contre deux millions de voix pour le Parti réformiste.

Ce projet de loi stipule que la capacité de dépenser ne devrait pas être ce qui motive le remboursement à même les deniers publics; il faudrait plutôt que ce soit la capacité de recueillir l'appui de la société. C'est la raison pour laquelle les candidats particuliers ne sont pas remboursés, à moins qu'ils ne recueillent 15 p. 100 du total des suffrages exprimés.

Votre remarque est très pertinente. Dans notre démocratie, nous ne devrions rien faire qui empêche l'apparition de nouvelles idées politiques. C'est ainsi que nous nous ressourçons. Depuis toujours, les partis existants subsument les nouveaux partis en s'appropriant, d'une certaine façon, leurs nouvelles idées. C'est ainsi que nous nous revigorons. Il ne faudrait pas tenter de changer cette réalité.

Il reste que nous avons l'obligation fiduciaire de protéger les deniers publics. Il ne s'agit pas de financer tout un chacun qui déciderait de fonder un parti politique.

Votre remarque touche au coeur du problème présenté par le sénateur Beaudoin: comme Salomon, que dois-je faire du bébé? À mon avis, à tout le moins, et de l'avis de la Chambre, ce projet de loi est un compromis raisonnable. Votre remarque est pertinente.

Le sénateur Doyle: Je comprends ce que vous dites. En même temps, je crois que de l'avis du public, à tout le moins, aider les nouveaux partis n'est pas une idée si mauvaise en soi. Nous entrons dans une période, nous dit-on, où les nouveaux partis risquent de dominer la scène. Nous ne le savons pas, nous verrons bien. Toutefois, nous pouvons maintenant leur couper les vivres. Nous ne leur remboursons rien s'ils n'atteignent pas un certain minimum, n'est-ce pas?

M. McClelland: Sénateur, à partir du moment où un parti politique arrive au statut de parti politique, il a le droit d'émettre des reçus aux fins de l'impôt. L'assiette fiscale aide considérable-

beginning. It is a tremendous advantage for a political party to be able to issue a tax receipt for people who support that party and donate to that party. This bill does not speak to that. Even if a party were said to be frivolous by others, if it meets the minimum standards to be a registered federal political party, it has the right to issue tax receipts. Parties do so, and we support them.

This bill has the sole purpose of ensuring that the ability to spend money is not the reason that they are reimbursed by the public purse.

Senator Doyle: You allow other people to give money to them.

Mr. McClelland: Oh, yes.

Senator Doyle: Since there still remains a minimum, which is made more dramatic in this bill, did you consider a maximum after which there would be no payment, where a party would be presumed to be so well established it might be expected to look after itself?

Mr. McClelland: Yes. I believe that that is envisioned in election financing today because the reimbursement for federal political parties is 22.5 per cent of the maximum allowable amount that the party is able to spend. There is an upper limit, and whether that upper limit is appropriate or whether it should be lowered is another story and may well be the subject of another private member's bill.

Senator Doyle: It is not something you would include in this bill?

Mr. McClelland: No, sir. The chance of any private member's bill seeing the light of day is remote. The less complicated it is, the more chance it has of flowering.

Senator Prud'homme: For those of us around the table who have been playing with these numbers for years, the exercise is easy, but I share some of Senator Milne's concerns about the various numbers, 2 per cent, 5 per cent, 10 per cent, 15 per cent.

It is understood that there are two kinds of financing. One issue is party financing, your subject today, and the other one is candidate financing. Those are totally two different issues. We are not addressing the subject of 15 per cent in order to get something back if you are under the umbrella of the candidate. Some people would like to make it 20 per cent, some 10. The subject is still pending in the Quebec courts. I think the NDP wants to use a 10 per cent figure. That subject has nothing to do with your bill. I believe Mr. Kingsley will tell us more about this subject later.

The maximum amount previously allowed to be spent by the party was five times what they received. There was about a \$10 million limit on spending for the parties. The Conservative Party came very close to their maximum, so they got more of the 22.5 per cent; is that clear?

ment les nouveaux partis, dès leurs débuts. C'est un avantage énorme pour un parti politique que de pouvoir émettre un reçu aux fins de l'impôt à ceux qui l'appuient et le financent. Ce projet de loi n'aborde pas cette question. Même si un parti est jugé frivole, il a le droit d'émettre des reçus aux fins de l'impôt s'il répond aux normes minimales d'un parti politique fédéral enregistré. C'est ce que font les partis et nous les appuyons.

Ce projet de loi a pour unique objet de faire en sorte que la capacité de dépenser ne justifie pas le remboursement à même les deniers publics.

Le sénateur Doyle: Vous permettez à d'autres de leur verser de l'argent.

M. McClelland: Certainement.

Le sénateur Doyle: Un minimum étant toujours prévu, minimum que ce projet de loi rend encore plus spectaculaire, avez-vous envisagé un maximum au-delà duquel aucun remboursement ne serait versé, dans les cas où un parti serait présumé si bien établi que l'on pourrait s'attendre à ce qu'il s'occupe de ses propres affaires?

M. McClelland: Oui. Je crois que cela est prévu dans le financement des élections aujourd'hui, puisque le remboursement versé aux partis politiques fédéraux correspond à 22,5 p. 100 du montant admissible maximum qu'ils peuvent dépenser. Il y a donc un plafond; faut-il le laisser tel quel ou le rabaisser, c'est toute une autre question qui pourrait parfaitement bien faire l'objet d'un autre projet de loi d'initiative parlementaire.

Le sénateur Doyle: Ce n'est pas un point que vous engloberiez dans ce projet de loi?

M. McClelland: Non, monsieur. Il est difficile pour un projet de loi d'initiative parlementaire de voir le jour. Par conséquent, moins il est compliqué, plus il a de chance de plaire.

Le sénateur Prud'homme: Pour tous ceux d'entre nous qui jouons avec ces chiffres depuis des années, l'exercice est facile, mais je partage certaines des préoccupations du sénateur Milne à propos des divers pourcentages: 2 p. 100, 5 p. 100, 10 p. 100, 15 p. 100.

Il est entendu qu'il existe deux genres de financement: le financement des partis, votre sujet d'aujourd'hui, et le financement des candidats. Il s'agit de deux questions complètement différentes. Nous ne parlons pas ici des 15 p. 100 nécessaires pour se faire rembourser lorsque l'on est sous l'égide d'un candidat. Certains aimeraient relever ce pourcentage à 20 p. 100, d'autres le rabaisser à 10 p. 100. La question est toujours en instance devant les tribunaux du Québec. Je crois que le NPD souhaite 10 p. 100. Cette question n'a rien à voir avec votre projet de loi et je pense que M. Kingsley va l'aborder plus en détail.

Auparavant, le remboursement versé aux partis correspondait à un cinquième du maximum de leurs dépenses admissibles. On avait fixé une limite d'environ 10 millions de dollars aux dépenses des partis. Le Parti conservateur ayant presque atteint ce maximum, il a obtenu la plupart des 22,5 p. 100; est-ce clair?

The same applied to the Natural Law Party. They had to have at least 50 candidates in order to be a recognized party. They could have spent up to \$10 million. They got the money; that was the law.

When you say 2 per cent, do you mean across the board? You would be satisfied with that?

Mr. McClelland: Yes.

Senator Prud'homme: I believe we should never recognize a party in one province only, such as the Bloc. I think parties should be required to run candidates in a minimum of three provinces, even if they only have one candidate in a province.

The Bloc had around 75 candidates. To the best of my memory, I think they got at least 5 per cent of the vote in every district except the district of Mount Royal, where they got 3 per cent. They had more than 5 per cent everywhere and they qualified. They also got enough votes in Quebec to qualify under your 2 per cent. That is acceptable to you?

Mr. McClelland: That is correct, senator.

Senator Prud'homme: I should conclude my questioning of you, but I have some questions for Mr. Kingsley. This involves a question of fairness, a question of...

[Translation]

... which is reasonable. The Supreme Court, the Charter says, however, whatever is reasonable.

He is going to tell us the specific section.

Senator Beaudoin: Section 1.

Senator Prud'homme: It's section 1. When section 1 says "reasonable", what is reasonable has to be defined. It is my impression that the court could easily say that sections 2 and 5 are "reasonable". Why?

[English]

In many countries, in order to be a Member of Parliament, you need to represent a minimum percentage of the population. I think the most democratic country in the world is Israel where, as soon as a party gets one-half per cent or 1 per cent, it is almost sure to get a member to the house. With all the difficulty it creates, that is pure proportional representation. Other countries have different systems of proportional representation. What would you favour?

Mr. McClelland: Senator, on proportional representation or first past the post, I would favour a run-off election.

Senator Prud'homme: Like they have, for instance, in France.

Mr. McClelland: Yes. The reason for this is that governments are required to make decisions which require the will of the people to have legitimacy.

If a government is governing with a majority of seats, having received only a minority of the votes cast, which is likely to be the situation our country faces for the foreseeable future, then that

La même chose s'est appliquée au Parti de la loi naturelle. Il devait avoir au moins 50 candidats pour être reconnu en tant que parti. Il aurait pu dépenser jusqu'à concurrence de 10 millions de dollars. Il a été payé; telle était la loi.

Quand vous parlez de 2 p. 100, voulez-vous dire que cela s'appliquerait de manière uniforme? Cela vous conviendrait-il?

M. McClelland: Oui.

Le sénateur Prud'homme: Je crois que nous ne devrions jamais reconnaître un parti dans une province seulement, comme cela a été le cas pour le Bloc. Je pense que les partis devraient être tenus de présenter des candidats dans trois provinces au moins, même s'ils n'ont qu'un seul candidat dans chacune de ces provinces.

Le Bloc avait près de 75 candidats. Autant que je me souviens, je crois qu'il a obtenu au moins 5 p. 100 des votes dans chaque district, à l'exception de celui du Mont-Royal où il n'a remporté que 3 p. 100 des votes. Il avait plus de 5 p. 100 partout, ce qui lui a permis de se qualifier. Il a également obtenu suffisamment de votes au Québec pour se qualifier selon votre règle des 2 p. 100. Cela est-il acceptable à vos yeux?

M. McClelland: Oui, sénateur.

Le sénateur Prud'homme: Je vais terminer avec vous, mais j'ai quelques questions à poser à M. Kingsley. Je veux parler d'une question de justice, d'une question de...

[Français]

... ce qui est raisonnable. La Cour suprême, la Charte dit, par contre: «tout ce qui est raisonnable».

Il va nous mentionner l'article précis.

Le sénateur Beaudoin: L'article 1.

Le sénateur Prud'homme: C'est l'article 1. Quand l'article 1 dit: «ce qui est raisonnable», il s'agit de définir ce qui est raisonnable. J'ai l'impression que la cour pourrait facilement dire que les articles 2 et 5, «c'est raisonnable». Pourquoi?

[Traduction]

Dans de nombreux pays, pour être député, il faut représenter un pourcentage minimum de la population. Je pense qu'Israël est le pays le plus démocratique du monde; dès qu'un parti obtient 0,5 p. 100 ou 1 p. 100 des votes, il est presque assuré d'avoir un député. Malgré toutes les difficultés que cela crée, il s'agit purement et simplement de la représentation proportionnelle. D'autres pays ont d'autres systèmes de représentation proportionnelle. Que choisiriez-vous?

M. McClelland: Sénateur, au sujet de la représentation proportionnelle ou du premier arrivé, je serais en faveur d'un second tour.

Le sénateur Prud'homme: Comme en France, par exemple.

M. McClelland: Oui. Cela s'explique par le fait que pour être légitimes, les décisions que prennent les gouvernements doivent tenir compte de la volonté du peuple.

Si un gouvernement gouverne avec une majorité des sièges, après n'avoir remporté qu'une minorité des votes exprimés, ce qui risque d'être la situation dans laquelle se retrouvera notre pays

government does not have either the plurality of the votes cast to give its decisions legitimacy, nor does the country benefit from having the strongest possible opposition. In my opinion, good government is made better through a strong opposition. I think an opposition is more important to good governance than a good government.

Senator Prud'homme: As guardian of the Canadian purse, you seem to believe everyone should be treated on an equal footing. You seem to favour a cap on expenses and a cap on reimbursement. Is that fair?

Mr. McClelland: Yes.

Senator Prud'homme: As you know, I worked for probably 20 years on the Canada Elections Act and everything pertaining to that. I am a strong defender of that. I never understood why people allowed the Americanization of our system by allowing outside intervention and spending.

I know it is a sensitive subject in your party. However, you seem to be someone who may have a different point of view from that of your own party on this subject. For instance, some people would be ready to disqualify Senator Milne, if she were a candidate, for spending \$700 more than she was allowed. I consider it extremely unfair that this is a package deal. There was a vitriolic debate in your province regarding political action committees and whether they should have any limits on their spending. I do not want to start a debate on politics.

Mr. McClelland: I was once told by someone who should know that depending on the fate of a particular government, the number of votes that are accorded the party is in inverse proportion to the amount of money it spends. When the worm turns, it does not matter how much money is spent; it will not do any good.

I know this is a little off topic, but I was reading a book that has to do with the British system. It dealt with the way Members of Parliament work outside government and hold various jobs. In reading that, I look at our system and perhaps we have one of the best in the world.

I personally think that political parties and individuals should not receive reimbursement or credits any more than does the Salvation Army or any other organization. If the most that the Salvation Army is able to do is provide a tax deduction based on income, then perhaps political parties should be doing the same. However, that is another story for another day. I do not want to muddy the issue. This is a very narrow bill which speaks to making one specific issue work better.

Senator Prud'homme: Let us use as an example a cap for parties of \$10 million. In order to get some of that, a party must get 2 per cent of the vote nationally. If they get 2 per cent or more, they receive 22.5 per cent of what they spend up to \$10 million. If they spend \$10 million, they will get \$2.2 million, even if they have only 2 per cent. Am I clear on that?

dans un avenir prévisible, il ne dispose pas de la pluralité des votes exprimés, ce qui donnerait une légitimité à ses décisions, et le pays ne peut pas non plus tirer avantage d'une opposition qui serait la plus forte possible. À mon avis, la présence d'une forte opposition ne peut qu'améliorer un bon gouvernement. Je crois que pour la conduite des affaires, il est plus important d'avoir une opposition forte qu'un bon gouvernement.

Le sénateur Prud'homme: En tant que gardien des deniers publics de l'État, vous semblez croire qu'il faudrait traiter tout le monde sur un pied d'égalité. Vous semblez être en faveur d'un plafond des dépenses et d'un plafond du remboursement. Est-ce exact?

M. McClelland: Oui.

Le sénateur Prud'homme: Comme vous le savez, j'ai travaillé pendant probablement 20 ans sur la Loi électorale du Canada et sur tout ce qui s'y rattache. Je suis un défenseur convaincu de la loi. Je n'ai jamais compris pourquoi on avait laissé notre système s'américaniser en permettant l'intervention et les dépenses de l'extérieur.

Je sais qu'il s'agit d'une question délicate au sein de votre parti. Toutefois, vous semblez avoir un point de vue différent de celui de votre parti à cet égard. Par exemple, certains seraient prêts à disqualifier le sénateur Milne, si elle était candidate, sous prétexte qu'elle a dépensé 700 \$ de plus que ce qui lui a été autorisé. Je pense qu'il est extrêmement injuste que cela soit une proposition globale. On a assisté à un débat virulent dans votre province à propos des comités d'action politique et d'un plafond éventuel de leurs dépenses. Je ne veux pas lancer un débat sur la politique.

M. McClelland: Quelqu'un de bien placé m'a déjà dit que selon le sort du gouvernement, le nombre de votes accordés au parti est inversement proportionnel au montant de ses dépenses. Quand tout va mal, peu importe le montant des dépenses; cela n'arrange pas les choses.

Je vais m'écarter un peu du sujet; d'après un livre sur le système britannique que j'ai lu, les députés travaillent à l'extérieur du gouvernement, occupant divers emplois. À la réflexion, je me dis que notre système est peut-être l'un des meilleurs au monde.

Personnellement, je pense que les partis politiques et les particuliers ne devraient pas recevoir de remboursement ou de crédit, pas plus que l'Armée du Salut ou tout autre organisme. Si l'Armée du Salut ne peut qu'offrir une déduction fiscale calculée en fonction du revenu, les partis politiques devraient être soumis au même régime, peut-être. Il s'agit cependant d'un tout autre débat. Je ne veux pas brouiller les cartes. Ce projet de loi est de portée très limitée et vise à améliorer un point particulier.

Le sénateur Prud'homme: Prenons pour exemple un plafond de 10 millions de dollars imposé aux partis. Pour récupérer une fraction de cette somme, un parti doit obtenir 2 p. 100 des votes à l'échelle nationale. S'il en obtient 2 p. 100 ou plus, il reçoit 22,5 p. 100 de ce qu'il dépense jusqu'à concurrence de 10 millions de dollars. S'il dépense 10 millions de dollars, il obtiendra 2,2 millions de dollars, même s'il ne recueille que 2 p. 100 des votes. Est-ce bien ce qu'il faut comprendre?

Mr. McClelland: Yes.

Senator Prud'homme: Second, if a party does not run candidates everywhere but runs only 55 candidates where they have a good chance of winning and they decide to spend the \$10 million they are allowed to spend, they may not get 2 per cent of the vote nationally but may get 6 per cent of the vote in those 55 constituencies. If that is the case, will they be reimbursed 22.5 per cent of what they spent?

Mr. McClelland: We will have to check with Elections Canada, but I believe that the allowable expense is relative to the number of candidates that run. It would not necessarily be a \$10 million maximum. The \$10 million maximum would apply if the party were represented in every constituency.

Senator Prud'homme: That is what I wanted to have on the record.

Mr. McClelland: Another suggestion which has been made is that if we have a maximum of \$6 million which would be returned to the individual parties, and if we had a total of 6 million voters, then the reimbursement to the party should be based on the number of votes cast. That is a very interesting idea for a party on the way up with little money, but an idea which would bring chills to the spine of a party on its way down.

It is an interesting idea. The money that we are talking about as a pool does not belong to the political parties. That money comes from the taxpayers of Canada; it is found money. If you accept the notion that we should not be rewarding political parties solely on the ability to spend, that the reimbursement should be based on the resonance that the political party's message has in the country, then that would be an appropriate way to do it.

At this time, that suggestion could be perceived as self-serving, because of my situation. If the occasion does present itself, as remote a chance as that might be, that the party I represent is in a decline, that would be the time for me to bring that notion forward. It would be unseemly at this time.

Senator Nolin: Mr. McClelland, why do you think we reimburse parties for their expenses?

Mr. McClelland: The rationale for reimbursing parties is that the party forms the structure upon which the candidates hang, and that the party structure serves our country well. That was a decision made long before my time.

I have often wondered why we reimburse individuals and parties. We reimburse individuals because many people go into debt in order to run and, as it is the political party that forms the skeleton upon which we all run, it is important that the skeleton be strong enough to survive.

That, of course, begs the question: If the people who support that party are not prepared to invest in it, why should it be supported by the tax base? The answer that I have been given is that the political party system in Canada serves us well and that is our tradition. That is the only answer I can give you.

M. McClelland: Oui.

Le sénateur Prud'homme: Deuxièmement, si un parti ne présente pas de candidats partout, mais qu'il n'en présente que 55 dans des endroits où il a de bonnes chances de gagner, et s'il décide de dépenser les 10 millions de dollars auxquels il est admissible, il se peut qu'il n'obtienne pas 2 p. 100 des votes à l'échelle nationale, mais peut-être 6 p. 100 des votes dans ces 55 circonscriptions. Si tel est le cas, lui remboursera-t-on 22,5 p. 100 de ses dépenses?

M. McClelland: Nous devons vérifier auprès d'Élections Canada, mais je crois que le plafond des dépenses d'élection est lié au nombre de candidats qui se présentent. Le plafond ne serait pas nécessairement fixé à 10 millions de dollars. Ce montant ne s'appliquerait que si le parti était représenté dans chacune des circonscriptions.

Le sénateur Prud'homme: C'est ce que je voulais vous entendre dire.

M. McClelland: On a également laissé entendre que si chaque parti avait droit à un remboursement maximal de 6 millions de dollars et qu'il y avait au total 6 millions d'électeurs, il faudrait que le remboursement accordé au parti soit calculé en fonction du nombre de votes exprimés. C'est une proposition fort intéressante pour un parti qui est de plus en plus populaire, mais qui dispose de peu de fonds, mais une proposition plutôt préoccupante pour le parti dont la popularité est à la baisse.

Cette idée est intéressante. L'argent dont il est question ici n'appartient pas aux partis politiques, mais aux contribuables canadiens. Si vous partez du principe que les partis ne devraient pas être remboursés uniquement en fonction de leur capacité de dépenser, mais en fonction de l'appui que recueille leur message à l'échelle nationale, alors oui, on pourrait utiliser cette formule.

On pourrait penser que j'appuie cette suggestion dans un but purement intéressé, en raison de ma situation. Mais si un jour, et il y a peu de chances que cela se produise, le parti que je représente devait subir une baisse de popularité, on pourrait à ce moment-là envisager d'utiliser cette formule. Mais pas à ce moment-ci.

Le sénateur Nolin: Monsieur McClelland, pourquoi croyez-vous que nous remboursons les dépenses des partis?

M. McClelland: Nous remboursons les dépenses des partis parce que le parti sert d'assise aux candidats et que cette structure sert les intérêts du pays. Cette décision a été prise bien avant mon temps.

Je me suis souvent demandé pourquoi nous remboursons les dépenses des candidats et des partis. Si nous remboursons celles des candidats, c'est parce que bon nombre d'entre eux s'endettent dans le but de se présenter aux élections. Le parti nous sert d'assise, et il doit être suffisamment solide pour survivre.

Ce qui m'amène à la question suivante: si les gens qui appuient un parti ne sont pas prêts à investir dans celui-ci, pourquoi les contribuables devraient-ils le financer? On m'a répondu que le système des partis politiques au Canada sert bien les intérêts du pays et constitue pour nous une tradition. C'est la seule réponse que je peux vous donner.

Senator Nolin: Why does this reasoning apply only to bigger parties and not to fringe parties?

Mr. McClelland: The public purse does finance so-called fringe parties through the tax receipts they are able to give to their supporters. Those parties can legitimately generate a good deal of money through tax receipts. The so-called fringe parties have every right in the world to exist in our country. Whether we think they are good or bad is not the point. The point is that, in our democracy, we do not pick and choose; we give the opportunity to grow to whichever flower wishes it.

My point is, however, that the same hurdle that is before individual candidates should also be before the political parties and that political parties should not be rewarded on the sole basis of their ability to spend money. As other senators have indicated earlier, some political organizations have far more money to spend than others. It is the resonance in the body politic that should be considered.

That is the point that I was making. In order to have the right to money from the federal coffer, the organization which purports to have a cause or a purpose should at least demonstrate that it does. That is the reason.

Senator Nolin: The Charter of Rights does not ask for that kind of test when referring to freedom of assembly. Are you not giving a special status to bigger parties, parties which are more able to express their views, with the cap that you wish to impose?

Mr. McClelland: No. I think we are being responsible in the husbandry of the nation's resources.

The Chair: I have one final question. I happen to think that the 15 per cent level is very high for an individual candidate. In the Manitoba Elections Act it is 10 per cent, but it is also 10 per cent for the political party.

I have never quite understood why the two levels have been different. If it is 15 per cent for the candidate, why is it not 15 per cent for the party?

Senator Nolin: We will receive a good answer from Mr. Kingsley concerning this matter. This is the whole debate. It involves not only that question but also the challenge regarding those caps and the question of freedom of assembly. For example, will we invest in and give special status to those special groups or not? That is the whole debate, namely, what is reasonable?

Mr. McClelland: When we are speaking about elections, there are so many different rules across the country, federally and provincially — not only electorally but also in everything that we do — that I cannot answer that question.

Senator Nolin: That is the best answer.

Senator Beaudoin: At first you may decide either not to reimburse anyone or to reimburse people. I am in favour of reimbursement, but the basis for that action worries me. I turn again to the principle of equality before the law. You cannot reimburse a party that obtains only 10 votes in the whole of Canada; I understand that. However, you must draw the line somewhere. The only test that I find involves "reasonableness".

Le sénateur Nolin: Pourquoi ce raisonnement s'applique-t-il uniquement aux grands partis et non aux partis marginaux?

M. McClelland: Les contribuables financent les partis marginaux par le biais de reçus que ces derniers remettent à leurs partisans aux fins de l'impôt. Ces partis peuvent amasser beaucoup de fonds de cette façon. Les partis marginaux ont le droit d'exister dans notre pays. Qu'ils soient bons ou mauvais importe peu. La sélectivité n'a pas sa place dans un régime démocratique; il faut laisser à tous la chance de s'exprimer.

Or, les partis politiques devraient être assujettis aux mêmes critères que les candidats; ils ne devraient pas être remboursés uniquement en fonction de leur capacité de dépenser. Comme d'autres sénateurs l'ont dit plus tôt, certaines formations politiques sont plus riches que d'autres. C'est l'appui que recueille le message véhiculé par le parti qui devrait être pris en considération.

C'est ce que j'essaie de dire. Pour pouvoir obtenir un remboursement du gouvernement fédéral, le parti qui prétend défendre une cause devrait au moins avoir la possibilité de faire ses preuves.

Le sénateur Nolin: La Charte des droits n'applique pas ce genre de critère quand il est question de la liberté de réunion. Est-ce que le plafond que vous proposez n'a pas pour effet d'accorder un statut spécial aux partis plus grands, des partis qui sont mieux à même de véhiculer leur message?

M. McClelland: Non. Je pense que nous gérons les ressources de la nation de façon responsable.

La présidente: J'ai une dernière question. Je crois que 15 p. 100, c'est beaucoup pour un candidat. La Loi électorale du Manitoba fixe ce plafond à 10 p. 100. Ce pourcentage vaut également pour les partis politiques.

Je ne comprends pas pourquoi le plafond n'est pas le même. S'il est fixé à 15 p. 100 pour le candidat, pourquoi n'est-il pas fixé à 15 p. 100 pour le parti?

Le sénateur Nolin: M. Kingsley sera en mesure de répondre clairement à cette question. Le débat porte non seulement sur ce point, mais également sur les plafonds et sur le principe de la liberté de réunion. Par exemple, allons-nous financer les activités de ces groupes et leur accorder un statut spécial? Voilà la question qui est au coeur du débat, à savoir, qu'est-ce qui est raisonnable?

M. McClelland: Concernant les élections, il existe tellement de règles différentes à l'échelle fédérale et provinciale — non seulement sur le plan électoral, mais dans tous les domaines —, qu'il m'est impossible de répondre à cette question.

Le sénateur Nolin: C'est la meilleure réponse que vous puissiez nous donner.

Le sénateur Beaudoin: Vous pouvez décider soit de rembourser les candidats, soit de ne pas les rembourser. Je suis d'accord avec l'idée de les rembourser, mais c'est le principe qui sous-tend cette démarche qui m'inquiète. Je reviens au principe de l'égalité devant la loi. Vous ne pouvez accorder un remboursement à un parti qui obtient seulement 10 votes. Toutefois, il faut fixer une limite en quelque part. Le seul critère qui compte à mes yeux,

That is the end of the debate, in my opinion. Who will have the last word? The courts will have the last word.

There was a case in Alberta — and Mr. Kingsley may talk about it — that dealt with the question of the amount of money that we spend. It is always based on the prevailing philosophy at the time the decision is made. There is nothing wrong with that, because we have not found a better test.

Mr. McClelland: I agree, the test must be one of fairness and reasonableness. People will look at the situation and ask, "Is this fair and reasonable?" If people feel that it is, then there will be no problem, but if people feel that it is not, then it must be changed.

The Chair: Thank you, Mr. McClelland.

I should like to ask Mr. Jean-Pierre Kingsley, the Chief Electoral Officer, and Ms Janice Vézina, Director, Elections Financing, to join us at the table now.

Mr. Kingsley, I am sure you have some notes that you want to share with us, but perhaps you can also address some of the questions that have already been asked so that we will not have to repeat them.

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, Elections Canada: With me today is Ms Janice Vézina, who has primary responsibility in the processing of the reimbursements to candidates and to parties. Today we are talking about reimbursements to parties, as Senator Prud'homme has clearly indicated.

I should like to thank the committee for allowing me this opportunity to share with you our thoughts on Bill C-243, which proposes to amend the Canada Elections Act with respect to the reimbursement of election expenses to registered political parties.

I appeared before the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs in October of 1995 during its consideration of Bill C-319, the precursor to this bill. At that time, various options were being examined for the reimbursement of election expenses to registered political parties.

For our appearance before that committee, my colleagues and I prepared a series of documents to demonstrate the potential consequences of each option. Those very same documents are being provided to you today. They have been revised to reflect the new provisions of the current bill. They are hot off the press, literally, because we have been caught in a move from one building to another and we are very fortunate to have been able to find our own documents.

The new provisions of the current bill include: First, provisions that would allow a reimbursement to a registered political party that has received at least 2 per cent of the valid votes cast at the election or 5 per cent of the valid votes cast in the electoral districts in which the party endorsed candidates; second, the elimination of the requirement that a political party spend at least 10 per cent of its allowable election expenses to be eligible for a reimbursement of those expenses; and, third, clarification that the reimbursement would be based on valid votes cast rather than the total number of votes cast.

c'est celui du «caractère raisonnable». Point à la ligne. Qui aura le dernier mot? Les tribunaux.

Il y a eu un cas en Alberta — et M. Kingsley en parlera peut-être — qui portait sur la question des dépenses d'élection. Le montant est toujours fixé en fonction du principe qui a cours au moment où la décision est prise. Il n'y a rien de mal à cela, parce que nous n'avons pas trouvé de meilleure solution.

M. McClelland: Je suis d'accord avec vous. Il faut appliquer les principes d'équité et de caractère raisonnable. Les gens vont analyser la situation et se demander, «Est-ce juste et raisonnable?» S'ils répondent oui, très bien. Toutefois, s'ils répondent non, il faudra trouver une nouvelle formule.

La présidente: Merci, monsieur McClelland.

J'aimerais demander à M. Jean-Pierre Kingsley, le directeur général des élections du Canada, et à Mme Janice Vézina, la directrice du financement des élections, de se joindre à nous.

Monsieur Kingsley, je suis certain que vous avez préparé des notes que vous souhaitez partager avec nous. Vous pourriez peut-être en même temps aborder certaines des questions qui ont déjà été posées, pour éviter que nous ayons à répéter.

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, Élections Canada: J'aimerais vous présenter Mme Janice Vézina, dont la tâche première est de s'occuper des remboursements qui sont versés aux candidats et aux partis. Nous parlons aujourd'hui des remboursements qui sont accordés aux partis, comme le sénateur Prud'homme l'a clairement indiqué.

Je remercie le comité de me donner la possibilité d'exposer ici nos vues sur le projet de loi C-243, qui vise à modifier la Loi électorale du Canada en ce qui concerne le remboursement des dépenses d'élection aux partis politiques enregistrés.

J'ai comparu devant le comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre en octobre 1995, au moment où ce comité examinait le projet de loi C-319, précurseur du présent projet de loi. Diverses options étaient alors à l'étude en ce qui concerne le remboursement des dépenses d'élection aux partis enregistrés.

À cette occasion, mes collègues et moi avons préparé une série de documents exposant les conséquences possibles de chaque option. Nous vous présentons aujourd'hui les mêmes documents, lesquels ont été révisés pour tenir compte des nouveaux éléments du projet de loi actuel. Ils sortent à peine des presses. Nous avons emménagé dans un autre immeuble, et nous avons été fort chanceux de retrouver nos documents.

Donc, les nouveaux éléments du projet de loi sont les suivants: la disposition permettant de verser un remboursement à un parti politique enregistré qui recevrait au moins 2 p. 100 des votes validement exprimés à une élection ou 5 p. 100 des votes validement exprimés dans les circonscriptions électorales où le parti a présenté des candidats; l'élimination de l'obligation faite aux partis politiques de dépenser au moins 10 p. 100 de leur plafond des dépenses d'élection pour avoir droit à un remboursement; et la disposition spécifiant que le remboursement serait calculé d'après les votes validement exprimés plutôt que le nombre total de votes exprimés.

In addition, among the documents provided is an analysis of the proposals relating to the public funding of political parties and candidates contained in the annex to the Chief Electoral Officer's report on the thirty-fifth general election, entitled "Strengthening the Foundation", which was tabled in the House of Commons on February 29 of this year.

[Translation]

The objectives of Bill C-243 are clear. As is stated in its accompanying summary, the bill would effectively

...allow only those registered parties that have received 2 per cent or more of the valid votes cast in an election or five per cent of the valid votes cast in an election in an electoral district in which those parties endorsed a candidate to be eligible for a 22.5 per cent reimbursement of those expenses as provided for in the Canada Elections Act.

As mentioned previously, Bill C-243 removes the requirement currently in the Act that a political party spend at least 10 per cent of its allowable election expenses to be eligible for a reimbursement of those expenses. In fact, the validity of this requirement has been challenged in the past by both the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing and a number of academics.

The main effect of the bill would be to limit reimbursements of election expenses to those registered political parties that receive a minimum level of electoral support. Rather than continue to reimburse parties based on their ability to spend money, a more equitable system would base the reimbursement on the number of votes received.

These are the key points I wish to raise today. I now invite you to review the documents that are before you. You will notice that we have taken the various options for the reimbursement of election expenses to registered political parties that I spoke of earlier and applied them to the results of the 1988 and 1993 general elections.

I trust that the data provided will be useful to you, and that they will assist you in your consideration of Bill C-243.

I wish to thank the committee for the opportunity to appear today. Ms Vézina and I remain at your disposal for any questions you might wish to put to us.

May I point out that the key table in connection with this bill is under tab 1. These are the major amendments that came forward between the previous bill and this one. The others were options that we developed with the House of Commons committee, and which looked at other alternatives.

So it is really what is under tab 1 that is of direct interest to you today.

Allow me to draw your attention to tab 13. You will see there the amount of public funding through tax credits. This is a silent source of funding to political parties, which is nevertheless very important and is behind the arguments that there are two

Nous avons également remis une analyse des propositions relatives au financement public des partis politiques et des candidats qui figure dans l'annexe de mon rapport sur la 35^{ième} élection générale, lequel s'intitule «Consolider les assises», qui a été déposé à la Chambre des communes en février de cette année.

[Français]

Les objectifs du projet de loi C-243 sont clairs. Comme l'indique le sommaire qui l'accompagne, ce projet de loi a pour objet:

...de restreindre aux seuls partis enregistrés qui ont obtenu au moins 2 p. 100 des votes validement exprimés dans une élection ou au moins 5 p. 100 des votes validement exprimés dans les circonscriptions électorales dans lesquelles ces partis enregistrés ont parrainé un candidat, le remboursement de 22,5 p. 100 de ces dépenses prévu à la Loi électorale du Canada.

Comme je l'ai déjà mentionné, le projet de loi C-243 supprime la disposition qui oblige actuellement un parti politique à dépenser au moins 10 p. 100 du plafond de ses dépenses d'élection, pour avoir droit à un remboursement de ses dépenses. En fait, la validité de cette exigence a été remise en question par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, ainsi que par divers universitaires au pays.

Le projet de loi aurait surtout pour effet de limiter le remboursement des dépenses d'élection aux partis politiques enregistrés qui obtiennent au moins un niveau minimal d'appui électoral. Au lieu de continuer à rembourser les partis selon leur capacité de dépenser, il est jugé plus équitable de baser le remboursement sur le nombre de votes reçus.

Ce sont là les points principaux que je voulais aborder avec vous aujourd'hui. Je vous invite maintenant à examiner les documents qui vous ont été remis. Comme vous pourrez le constater, nous avons pris les divers scénarios de remboursement que j'ai mentionnés tout à l'heure et les avons appliqués aux résultats des élections générales de 1988 et de 1993.

J'espère que ces données sauront vous être utiles dans votre examen du projet de loi C-243.

Je remercie le comité d'avoir bien voulu nous recevoir. Mme Vézina et moi sommes maintenant à votre entière disposition pour répondre à toute question que vous voudrez bien nous poser.

M'est-il permis de vous dire que le tableau principal qui est relié à ce projet de loi se trouve sous l'étiquette 1. Ce sont là les amendements principaux qui ont été mis de l'avant entre le projet de loi précédent et celui-ci. Les autres étaient des scénarios que nous avons développés avec le comité de la Chambre des communes et qui étudiaient d'autres alternatives.

Alors, c'est vraiment ce qui se trouve sous l'onglet numéro 1 qui vous touche directement aujourd'hui.

Je me permets d'attirer votre attention sur l'onglet 13. Vous y verrez le montant de financement public par le truchement des crédits d'impôt. Il s'agit donc d'une source silencieuse de financement aux partis politiques, qui est quand même très

important facets to the funding of parties in Canada. There is, on the one hand, the facet we are examining today, and there is the one linked to tax credits, which attracts less attention.

That is, for every dollar that is spent there is a tax credit. It is in fact a tax credit and not a tax deduction. A tax credit is a very strong incentive for Canadians.

The provisions underlying that might be reviewed. This bill does not affect that. Which is to say that this form of mass funding has a direct impact on tax funds. It is therefore a form of subsidy by the Receiver General of Canada which is silent but just as important as the measure being examined today.

Senator Beaudoin: I am tempted to ask you the same question asked earlier. Is it your conclusion as well that these figures are not arbitrary, but that they are justified because they are reasonable and acceptable in a free and democratic society?

Mr. Kingsley: My answer is in part in the report I tabled, the famous appendix entitled "Strengthening the Foundation". The recommendation by the Chief Electoral Officer is fully consistent with the bill before you. That is, the dual thresholds of 2 per cent of the national vote or 5 per cent of the vote in the ridings in which a party ran candidates. There is therefore a complete concordance — as Mr. McClelland was saying — between what the bill proposes and what the Chief Electoral Officer's report recommends concerning the establishment of thresholds that trigger the reimbursement process.

In part, the answer is that there certainly was a judgment on my part that there was fairness in the percentages that are there. However, I would like to put an additional argument to you. There is some injustice in the present formula, if we are going to compare injustices.

Let's take the hypothetical example of a party that runs some very valid candidates in 150 or 200 ridings. We are talking here about a party that would have a lot fewer resources than others, but an expenses threshold determined by the number of candidates it is running, hence the number of voters in each riding in which it has endorsed candidates. Let us establish its threshold — for this example — at \$6 million. If we take this example, this party, before being entitled to a reimbursement, will have to spend at least \$600,000.

So if it is a party that does not have many resources, it will not reach this threshold. Which means that under the present formula, which is not based on popular support insofar as reimbursement of present expenses is concerned, a party could be discriminated against.

So there is already some unfairness. The present system is not airtight. A threshold has been established. What the bill says, reflecting the wishes of the members of the House of Commons, is that this threshold is not the right one and the one proposed by bill C-243 is the right one.

importante et qui sous-tend les arguments selon lesquels il y a deux facettes importantes au financement des partis politiques au Canada. Il y a, d'une part, celle que nous examinons aujourd'hui, ainsi que celle, reliée aux crédits d'impôt, qui est plus silencieuse.

C'est-à-dire que pour chaque dollar qui est dépensé, il y a un crédit d'impôt. Il s'agit bien d'un crédit d'impôt et non pas d'une déduction d'impôt. Un crédit d'impôt c'est très fort comme incitatif chez les Canadiens.

On pourra revoir les dispositions sous-tendant cela. Ce projet de loi ne touche pas à cela. Ce qui veut dire que cette forme de financement populaire a un impact direct sur les fonds d'impôt. C'est donc une forme de subvention par le Receveur général du Canada qui est silencieuse, mais aussi importante que la mesure visée aujourd'hui.

Le sénateur Beaudoin: Je suis tenté de vous poser la même question que j'ai posée tout à l'heure. Est-ce que vous aussi vous arrivez à la conclusion que ces chiffres ne sont pas arbitraires, mais qu'ils se justifient parce qu'ils sont raisonnables et acceptables dans une société libre et démocratique?

M. Kingsley: Une partie de ma réponse se retrouve dans le rapport que j'ai déposé, le fameux annexe qui s'intitule: «Consolider les assises.» La recommandation faite par le directeur général des élections concorde parfaitement avec le projet de loi devant vous. C'est-à-dire les doubles seuils de 2 p. 100 du vote national ou de 5 p. 100 du vote dans les circonscriptions où un parti a parrainé des candidatures. Il y a donc mariage parfait — comme le disait M. McClelland — entre ce que le projet de loi propose et ce que le rapport du directeur général des élections recommande quant à l'établissement de seuils qui enclenchent le processus de remboursement.

En partie, la réponse c'est qu'il y a certainement eu jugement de ma part qu'il y avait équité dans les pourcentages qui sont là. J'aimerais cependant vous proposer un autre argument. La formule actuelle comporte un élément d'injustice, si l'on doit comparer les injustices.

Prenons l'hypothèse d'un parti qui parraine des candidats très valables dans 150 ou 200 circonscriptions. Nous parlons ici d'un parti qui aurait beaucoup moins de moyens que d'autres, mais qui aurait un seuil de dépenses établi en fonction du nombre de candidatures qu'il parraine, donc du nombre d'électeurs dans chaque circonscription où il a des candidatures parrainées. Établissons son seuil — pour cet exemple — à 6 millions \$. Si l'on prend cette hypothèse, ce parti, avant d'avoir droit à un remboursement, devra dépenser au moins 600 000 \$.

Donc, si c'est un parti qui n'a pas beaucoup de moyens, il n'atteindra pas ce seuil. Ce qui veut dire que selon la formule actuelle, non basée sur le soutien populaire en ce qui a trait au remboursement des dépenses actuelles, un parti pourrait se voir désavantagé.

Il y a donc déjà une certaine iniquité. Le système actuel n'est pas étanche. Un seuil a été établi. Ce que le projet dit, selon la volonté des parlementaires de la Chambre des communes, c'est que ce seuil n'est pas le bon et celui proposé par le projet de loi C-243 est le bon.

However, I wanted to put this reasoning before you. The present situation is not immune from arbitrariness. It is even perceived as having greater arbitrariness, since it is based on spending capacity and on the reality of spending a certain amount of money.

Senator Beaudoin: Do you, as Chief Electoral Officer of Canada, have some discretion when you apply the party criterion? One could conceive of a party that bears the name of a political party, but is not really political and whose objectives might be debatable. Is there some discretion or are the criteria clear and precise?

Senator Prud'homme: Like what?

Senator Beaudoin: I don't want to give an example. There are some parties —

Senator Prud'homme: For example, someone who founded a party based on abortion.

Mr. Kingsley: With respect to the registration of parties, there is no discretion in the Chief Electoral Officer. The thresholds are stated very clearly in the act. It is necessary to obtain 100 signatures and you get the pre-registration. Then, in a general election, you have to run at least 50 candidates. After these stages, you obtain confirmation of party status from the Chief Electoral Officer, with all the tax benefits that entails, and the broadcasting benefits. Because there is also an allocation of air time that is involved when you have party status, providing access to broadcast time at peak listening periods. So there are all sorts of big and little advantages in obtaining party status.

These are thresholds that, once reached, are automatic. You have 49 candidates or you have 50, there is no discretion; once there are 50 candidates, it's a party.

An existing party must continue to run 50 candidates in each election. If it does not do so, the existing legislation requires that the Chief Electoral Officer strike the name of this party from the register of registered political parties. And I did that in 1993.

Senator Beaudoin: You struck out a party?

Mr. Kingsley: I struck out one or two parties, if I remember correctly; certainly one.

Senator Prud'homme: Two.

Mr. Kingsley: Two? Yes.

Senator Beaudoin: You apply specific criteria and there is no discretion?

Mr. Kingsley: There is no discretion. It is finished. It is so many signatures and once that is achieved, it is 50 candidates. If you don't have that, you strike it out, that's all.

I even recommended to the parliamentary committee, when they were reviewing the matter, that there not be any discretion granted to the Chief Electoral Officer, so it would be crystal clear and easy to interpret.

Senator Prud'homme: To clarify what you have just said, we are going to proceed by example.

Je voulais quand même apporter ce raisonnement devant vous. La situation actuelle n'est pas exempte d'éléments arbitraires. Elle est même perçue comme ayant plus d'arbitraires, puisque basée sur la capacité de dépenser et sur la réalité de dépenser un certain montant d'argent.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que, comme directeur général des élections du Canada, vous avez une certaine discrétion quand vous appliquez le critère du parti politique? L'on pourrait imaginer un parti politique qui porte le nom d'un parti politique, mais qui n'est pas vraiment politique et dont les objectifs pourraient être discutables. Y a-t-il une discrétion ou si les critères sont clairs et précis?

Le sénateur Prud'homme: Comme quoi?

Le sénateur Beaudoin: Je ne veux pas donner d'exemple. Il y a des partis...

Le sénateur Prud'homme: Par exemple, quelqu'un qui fonderait un parti ayant comme base l'avortement.

M Kingsley: En ce qui a trait à l'enregistrement des partis politiques, il n'y a pas de discrétion de la part du directeur général des élections. Les seuils sont très clairement énoncés dans la loi. Il faut obtenir 100 signatures et l'on obtient le pré-enregistrement. Ensuite, lors d'une élection générale, l'on doit parrainer au moins 50 candidatures. Après ces étapes, l'on obtient du directeur général des élections la confirmation de statut de parti avec tous les avantages fiscaux que cela introduit, ainsi que les avantages de la radiodiffusion. Parce qu'il y a également une allocation du temps d'antenne qui est impliquée quand on a un statut de parti, donnant accès au temps d'antenne aux temps de grande écoute. Il y a donc toutes sortes de petits et de grands avantages à obtenir le statut de parti.

Ce sont des seuils qui, une fois atteints, sont automatiques. On a 49 candidatures ou on en a 50, il n'y a pas de discrétion; dès qu'il y a 50 candidatures c'est un parti.

Un parti existant doit continuer de parrainer à chaque élection 50 candidatures. S'il ne le fait pas, la loi existante exige que le directeur général des élections biffe du registre des partis politiques enregistrés le nom de ce parti. Et je l'ai fait en 1993.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez biffé un parti?

M Kingsley: J'ai biffé un ou deux partis, si je me souviens bien; certainement un.

Le sénateur Prud'homme: Deux.

M Kingsley: Deux? Oui.

Le sénateur Beaudoin: Vous appliquez des critères précis et il n'y a aucune discrétion?

M Kingsley: Il n'y a aucune discrétion. C'est fini. C'est tant de signatures et une fois cela atteint, c'est 50 candidatures. Si on n'a pas cela, on le biffe, c'est tout.

J'ai même recommandé au comité parlementaire, quand on a considéré la chose, qu'il n'y ait pas d'arbitraire consenti au directeur général des élections, de façon à ce que ce soit clair comme de l'eau roche et facile d'interprétation.

Le sénateur Prud'homme: De façon à clarifier ce que vous venez de dire, nous allons procéder par exemple.

[English]

I thought I heard Mr. McLelland say earlier that as soon as I go to see you and say, "Here is my party", I can start giving receipts for income tax purposes. That is not the case, if I understand what you just said. You are not allowed by law to give receipts, even if you are a newly recognized party, until the next election where you produce 50 candidates. Then, even if you are wiped out, you can still give receipts for the next four years. If suddenly I say, "Well, I do not have 50 candidates," you strike my party out without reimbursing all the money I received during those four years. Is that correct?

Mr. Kingsley: My colleague is whispering "yes", and I agree, but I was trying to think of your last few words to see if they still matched. I will accept it as being correct. You are right that a party does not exist under the Elections Act until so stated by the Chief Electoral Officer, and that can only occur at the first election where they field 50 candidates. If they are an existing party and they field 50 candidates at a general election, then they maintain their status. That is the key event for obtaining party status and for maintaining party status under the Canada Elections Act.

The Chair: Senator Prud'homme mentioned reimbursement, but there is not any reimbursement between elections unless you are covering the last election.

Mr. Kingsley: As I recollect, the issuance of tax receipts was the issue, and the issuance of tax receipts can only be done for tax credit once you have party status. You cannot do it even if you have applied, obtained the 100 signatures, and the Chief Electoral Officer has said, "I have received it, and you meet the first test." It is only when you pass the second test that you can start to issue tax receipts. That is how I understood the question.

Senator Prud'homme: It is after the election is called.

Mr. Kingsley: That is right.

Senator Prud'homme: There is no reason for anyone now to start a party, saying, "My God, there is an election coming. Let's start a party, because we are very popular at this time, and the government is unpopular." It is not a party that reflects the actual humour of the people. They could apply to you and pass the first test. In the minds of many people, they believe they can start after you say yes. Having met the first test, many people are still under the impression that they can start issuing tax receipts.

Mr. Kingsley: Not the people who apply, because I tell them that in my letter. I tell them clearly, "Do not start doing that."

Senator Prud'homme: To go back to Senator Beaudoin's question, is there not an element of unfairness for parties which are already recognized, which have passed the first test and passed the second test, and which have gone through the election with tax

[Traduction]

J'ai cru entendre M. McClelland dire plus tôt que, dès que je vais vous voir et que je vous dis, «Voici mon parti», je peux commencer à émettre des reçus aux fins de l'impôt. Ce n'est pas le cas, si j'ai bien compris vos propos. Selon la loi, vous n'avez pas le droit d'émettre des reçus, même si vous êtes un parti nouvellement enregistré, jusqu'à la prochaine élection où vous parrainez 50 candidats. Même si vous êtes éliminé, vous pouvez continuer d'émettre des reçus pendant les quatre années qui suivent. Si je dis soudainement, «Eh bien, je n'ai pas 50 candidats», vous radiez mon parti du registre, mais sans rembourser l'argent que j'ai reçu au cours de ces quatre années. Est-ce exact?

M. Kingsley: Ma collègue me souffle «oui» à l'oreille, et je suis d'accord. Vous avez raison. Un parti n'existe pas en vertu de la Loi électorale tant qu'il n'a pas été enregistré par le directeur général des élections et tant qu'il n'a pas présenté 50 candidats. Le parti qui présente 50 candidats à une élection générale conserve son statut. Il s'agit là du principal critère auquel il faut répondre pour être enregistré comme parti et pour conserver son statut en vertu de la Loi électorale du Canada.

La présidente: Le sénateur Prud'homme a parlé de remboursements, mais aucun remboursement n'est accordé entre des élections, sauf s'il s'applique à la dernière élection?

M. Kingsley: Si je ne m'abuse, l'octroi de reçus aux fins de l'impôt était au coeur du problème et un parti ne peut émettre des reçus que s'il est enregistré. Vous ne pouvez pas émettre de reçus même si vous avez présenté une demande et recueilli 100 signatures et que le directeur général des élections a dit, «J'ai reçu votre demande, et vous avez rempli la première condition». Ce n'est qu'après avoir rempli la deuxième condition que vous pouvez commencer à émettre des reçus. C'est ainsi que j'ai compris la question.

Le sénateur Prud'homme: Après le déclenchement d'une élection.

M. Kingsley: C'est exact.

Le sénateur Prud'homme: Personne ne songerait à mettre sur pied un parti en disant, «Mon Dieu, nous allons avoir des élections. Créons un parti, parce que nous sommes très populaires à ce moment-ci et que le gouvernement, lui, ne l'est pas». Ce parti n'est pas représentatif de l'humeur de l'électorat. Ils peuvent présenter une demande et remplir le premier critère. Bien des gens pensent qu'ils peuvent commencer à émettre des reçus aux fins de l'impôt parce que vous avez approuvé leur demande et qu'ils ont rempli le premier critère.

M. Kingsley: Pas les partis qui demandent à être enregistrés car je leur déconseille clairement de le faire dans la lettre que je leur envoie.

Le sénateur Prud'homme: Pour revenir à la question du sénateur Beaudoin, est-ce qu'il ne s'agit pas d'un élément d'injustice pour les partis déjà reconnus, qui ont franchi la première et la deuxième étapes, qui ont traversé les élections en

receipts, still giving out tax receipts all across the country, as unpopular as they may be, as compared to others who may like to apply but must wait, even though they pass the first test of 100 people, for an election? Is there not a double standard there?

Mr. Kingsley: The issue you are raising relates to other sections of the report which I have tabled, and I am looking forward to that fascinating debate when there is a bill introduced in the House dealing with all the other recommendations which I have made.

Senator Prud'homme: Do I understand from your wording — because you have been very careful, and rightly so — that the 10 per cent is something that should be removed? Let us say a party has candidates everywhere and the cap is 10 million. In order to even consider getting it, you must spend 10 per cent, which is \$1 million. If you do not, you do not get anything; right?

Mr. Kingsley: Under the present scheme.

Senator Prud'homme: It is too complicated for a bill.

Mr. Kingsley: To be very honest about it, this is a very well-crafted bill which allows one change to be made to an incredibly complex statute which invariably obtains the interest of every parliamentarian.

[Translation]

Senator Prud'homme: In the best of worlds, where everything appears reasonable, would it not be preferable — Senator Beaudoin has alerted us to this — if we want to be fair, that the best system would be: there are elections and a \$15-million fund; you will be reimbursed in proportion to the votes you receive. Even if you have 10 people who are more or less cranks, wouldn't it be the purest system you could have?

Mr. Kingsley: To some degree it comes down to the comments you were making about the electoral system in Israel, where, if I clearly understood your comments, whatever the percentage of the votes or more or less, there is a representative —

Senator Prud'homme: There must be about 55,000 votes.

Mr. Kingsley: That is the lowest I am aware of. Usually, in the other democracies with a proportional basis they set the threshold at 4 or 5 per cent. And the bickering between 4 and 5 is very extensive, in all the countries where this is discussed.

So to some degree it comes down to that. And in your comments, you said they may go a bit far.

Senator Prud'homme: Yes.

Mr. Kingsley: Perhaps at some point, in the tendency toward what is reasonable, a limit is reached. Perfection, it must be recognized, is not for this world.

émettant des reçus officiels et qui continuent à émettre des reçus officiels partout au pays, aussi impopulaires soient-ils, comparativement à d'autres qui aimeraient se présenter mais qui doivent attendre, même s'ils ont réussi à satisfaire à la première condition des 100 signatures? Ne s'agit-il pas ici de deux poids deux mesures?

M. Kingsley: La question que vous soulevez porte sur les autres parties du rapport que j'ai déposé et j'attends avec impatience le débat intéressant auquel donnera lieu la présentation d'un projet de loi à la Chambre traitant de toutes les autres recommandations que j'ai formulées.

Le sénateur Prud'homme: Dois-je comprendre, d'après la façon dont vous avez formulé la chose — car vous avez fait preuve, avec raison, d'une grande prudence — qu'il faudrait éliminer le seuil de 10 p. 100? Supposons qu'un parti a des candidats partout et que le plafond des dépenses est de 10 millions. Pour avoir droit à un remboursement, il doit dépenser 10 p. 100 de ce plafond, ce qui correspond à un million de dollars, autrement il n'obtient rien. Est-ce exact?

M. Kingsley: Selon le régime actuel.

Le sénateur Prud'homme: Cela est trop compliqué pour un projet de loi.

M. Kingsley: Je dois avouer que c'est un projet de loi très bien préparé qui permet d'apporter un changement à une loi incroyablement complexe qui suscite invariablement l'intérêt des parlementaires.

[Français]

Le sénateur Prud'homme: Dans le meilleur des mondes, où tout semblerait raisonnable, est-ce qu'il ne serait pas préférable — le sénateur Beaudoin nous a alertés à ce sujet — si l'on veut être équitable, que le meilleur système soit: il y a des élections et une bourse de 15 millions \$; l'on vous remboursera au prorata des votes que vous recevrez. Même si vous avez 10 personnes un peu hurluberlues, est-ce que ce ne serait pas le système le plus pur que l'on puisse avoir?

M. Kingsley: Cela revient un peu aux commentaires que vous faisiez au sujet du système électoral en Israël, où, si j'ai bien compris votre intervention, quel que soit le pourcentage des votes ou à peu près, il y a représentant...

Le sénateur Prud'homme: Il faut avoir 55 000 votes à peu près.

M. Kingsley: C'est le plus bas que je connaisse. D'habitude, dans les autres démocraties à base proportionnelle, l'on établit le seuil à 4 ou 5 p. 100. Puis, la chicane entre 4 et 5 est immense, dans tous les pays où cela se discute.

Donc, cela revient un peu à cela. Et dans vos propos, vous avez dit qu'ils vont peut-être un peu loin.

Le sénateur Prud'homme: Oui.

M. Kingsley: Peut-être qu'à un moment donné, dans la tendance vers ce qui est raisonnable, une limite est atteinte. La perfection, il faut le reconnaître, n'est pas de ce monde.

What the Election Act has attempted to do, since the introduction of the financial provisions in '74, is to introduce some basic fairness for the parties and for the candidates.

The 15 per cent for the candidates was upheld by the courts at both levels in Quebec. I don't think the judgment was appealed to the Supreme Court of Canada; so it is a threshold that has been recognized.

Since perfection is not for this lowly world, we have here what many consider to be a very reasonable provision.

[English]

Senator Prud'homme: Do I understand from Table 13 that all these parties that have received money are still recognized and can still issue tax receipts at the moment, even though they received only 0.6 per cent or 0.1 percent?

Mr. Kingsley: The answer is yes.

Senator Prud'homme: They can now issue as much as they want. That is very interesting.

[Translation]

Mr. Kingsley: In terms of what they get. This is another test of popular support. However, people still have to give before they can be issued a tax receipt.

[English]

Senator Prud'homme: You know where I am going, because some parties can issue receipts and then hire people and pay them with the money that was given to them tax-free. They lose only 15 per cent. However, that is probably part of another bill.

Mr. Kingsley: It is part of the annex, senator. I address that specifically.

Senator Milne: Mr. Kingsley, although this is not really to do with the bill before us, in a letter which was sent to the committee there is a rather intriguing statement. The letter is from the Marxist-Leninist Party of Canada. They claim that the Canada Elections Act, which this bill will amend, is in contempt of the Constitution of Canada and of general norms of legality.

What is your response to that?

Senator Beaudoin: Do they explain why?

Senator Milne: No.

Mr. Kingsley: Presumably the Marxist-Leninist Party has the right to pursue the matter before the courts of Canada. They can contest the entirety of the Canada Elections Act or any clause of it which they believe does not meet the test of the Charter, because the Canada Elections Act falls under the Charter. Many court judgments have said that particular articles or clauses were not in keeping with the Charter. This is a right which they enjoy, as does any Canadian.

Senator Milne: Do you believe that the Canada Elections Act, if it would be amended by this bill, would be completely legal and in complete agreement with the Charter?

Ce que la loi électorale a tenté de faire, depuis l'introduction des dispositions financières en 74, c'est d'introduire des éléments d'équité de base pour les partis et pour les candidats.

Le 15 p. 100 pour les candidats a été soutenu par les deux niveaux de tribunaux au Québec. Je ne crois pas que le jugement a été porté en appel à la Cour suprême du Canada; c'est donc un seuil qui a été reconnu.

La perfection n'étant pas de ce bas monde, il y a ici ce que plusieurs considèrent une mesure très raisonnable.

[Traduction]

Le sénateur Prud'homme: Dois-je comprendre d'après le tableau 13 que tous ces partis qui ont reçu de l'argent sont toujours reconnus et peuvent encore maintenant émettre des reçus officiels à des fins d'impôt, même s'ils n'ont reçu que 0,6 p. 100 ou 0,1 p. 100?

M. Kingsley: La réponse est oui.

Le sénateur Prud'homme: Ils peuvent maintenant émettre autant de reçus qu'ils le veulent. C'est très intéressant.

[Français]

M. Kingsley: En fonction de ce qu'ils reçoivent. C'est un autre test du soutien populaire. Il faut tout de même que les gens donnent avant qu'on puisse leur émettre un reçu d'impôt.

[Traduction]

Le sénateur Prud'homme: Vous voyez où je veux en venir. Comme certains peuvent émettre des reçus puis engager des gens et les payer avec l'argent qui leur a été donné, net d'impôt, ils ne perdent que 25 p. 100. Cela ferait sans doute partie d'un autre projet de loi.

M. Kingsley: Cela fait partie de l'annexe, sénateur. J'en ai traité expressément.

Le sénateur Milne: Monsieur Kingsley, bien que cela ne concerne pas vraiment le projet de loi qui se trouve devant nous, une lettre envoyée au comité contient une déclaration assez étonnante. Cette lettre provient du Parti marxiste-léniniste du Canada. Il prétend que la Loi électorale du Canada, que ce projet de loi modifie, viole la Constitution du Canada et les normes générales de la légalité.

Quelle est votre opinion là-dessus?

Le sénateur Beaudoin: Est-ce qu'ils expliquent pourquoi?

Le sénateur Milne: Non.

M. Kingsley: Vraisemblablement, le Parti marxiste-léniniste a le droit de porter l'affaire devant les tribunaux du Canada. Il peut contester la Loi électorale du Canada dans son intégralité ou tout article qui, selon lui, porte atteinte à la Charte, parce que la Loi électorale du Canada est visée par la Charte. De nombreuses décisions des tribunaux ont indiqué que certains articles étaient contraires à la Charte. C'est un droit dont nous bénéficions, comme n'importe quel Canadien.

Le sénateur Milne: Croyez-vous que la Loi électorale du Canada, telle qu'elle serait modifiée par ce projet de loi, serait complètement légale et complètement conforme à la Charte?

Mr. Kingsley: In my view, this bill would meet the test of the Charter on reasonableness.

Senator Milne: Thank you.

Senator Lewis: Earlier Mr. McClelland said that the bill follows the recommendation in your report. Is that correct?

Mr. Kingsley: Yes, and I believe I have already addressed that. However, I think Mr. McClelland was talking about the thresholds of 2 per cent and 5 per cent. That is in perfect accord with the recommendations I made in the report.

Senator Lewis: Thank you.

The Chair: Thank you, Mr. Kingsley and Ms Vézina, for your appearance here.

Senators, the Natural Law Party of Canada responded to my request for a submission from them. They went on to say that they would like to appear before the committee. I have read their submission and find it difficult to believe that there is anything additional they could provide to us in an appearance before the committee. However, if committee members would like to invite them to appear, we certainly can do that.

Senator Beaudoin: It is always difficult to say that we will not hear a party. I have nothing against this bill. I am ready to accept it as it is. On the other hand, it is difficult not to hear a group that has asked to be heard.

The Chair: I believe that we really have heard them. Their four-page submission to us details all of their reasonable objections. That is why I asked them for written submissions, quite frankly.

Senator Beaudoin: They are heard in the sense that they have something before this committee.

The Chair: That is right. I want it to be very clear that all the political parties had the opportunity to do that.

Are we prepared for clause-by-clause study of this bill?

Senator Lewis: I move that we report the bill without amendment.

The Chair: Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

monsieur le **The Chair:** Carried.

Mr. McClelland, the bill will be reported back to the Senate tomorrow.

Mr. McClelland: Thank you.

The committee adjourned.

M. Kingsley: À mon avis, ce projet de loi répondrait au critère de caractère raisonnable prévu par la Charte.

Le sénateur Milne: Je vous remercie.

Le sénateur Lewis: Plus tôt, M. McClelland a indiqué que le projet de loi suit la recommandation de votre rapport. Est-ce exact?

M. Kingsley: Oui, et je crois que j'ai déjà abordé cette question. Cependant, je crois que M. McClelland parlait des seuils de 2 p. 100 et de 5 p. 100. Cela correspond parfaitement aux recommandations que j'ai formulées dans le rapport.

Le sénateur Lewis: Je vous remercie.

La présidente: Je vous remercie, monsieur Kingsley et madame Vézina, d'avoir comparu devant nous.

Chers collègues, le Parti de la loi naturelle du Canada a accédé à ma demande et m'a fait parvenir un mémoire. Il a indiqué qu'il aimerait comparaître devant le comité. J'ai lu le mémoire du parti et j'ai de la difficulté à croire qu'il puisse nous fournir beaucoup plus de renseignements en comparaisant devant nous. Cependant, si les membres du comité veulent l'inviter à comparaître, nous pouvons sûrement le faire.

Le sénateur Beaudoin: Il est toujours difficile de refuser d'entendre un parti. Je n'ai rien contre ce projet de loi. Je suis prêt à l'accepter tel quel. Par contre, il est difficile de ne pas entendre un groupe qui a demandé à comparaître.

La présidente: J'estime que nous l'avons en fait entendu. Le mémoire de quatre pages que le parti nous a envoyé détaille toutes ses objections raisonnables. C'est la raison pour laquelle j'ai demandé au parti qu'il nous fournisse un mémoire par écrit.

Le sénateur Beaudoin: On l'a entendu en ce sens qu'il a présenté un document au comité.

La présidente: C'est exact. Je tiens à préciser que tous les partis politiques ont eu la possibilité de le faire.

Sommes-nous prêts à faire l'étude, article par article, de ce projet de loi?

Le sénateur Lewis: Je propose que nous fassions rapport de ce projet de loi sans amendement.

La présidente: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Monsieur McClelland, le projet de loi sera renvoyé au Sénat demain.

M. McClelland: Je vous remercie.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-243:

Mr. Ian McClelland, M.P., sponsor of the bill.

From Elections Canada:

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer.

Pour le projet de loi C-243:

M. Ian McClelland, député, parrain du projet de loi.

D'Élections Canada:

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Thursday, September 26, 1996

Le jeudi 26 septembre 1996

Issue No. 28

Fascicule n° 28

First meeting on:
Examination of Bill S-3,
An Act to amend the Criminal Code
(plea bargaining)

Première réunion concernant:
Examen du projet de loi S-3,
Loi modifiant le Code criminel
(accord sur le chef d'accusation)

INCLUDING:
THE FOURTEENTH REPORT
OF THE COMMITTEE
(Bill C-243)

Y COMPRIS:
LE QUATORZIÈME RAPPORT
DU COMITÉ
(projet de loi C-243)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Anderson	Jessiman
Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Anderson	Jessiman
Beaudoin	Lewis
Bryden	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, May 2, 1996:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Cools, seconded by the Honourable Senator Sparrow, for the second reading of Bill S-3, An Act to amend the Criminal Code (plea bargaining).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Cools moved, seconded by the Honourable Senator Adams, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, du jeudi 2 mai 1996:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Cools, appuyée par l'honorable sénateur Sparrow, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-3, Loi modifiant le Code criminel (accord sur le chef d'accusation).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Cools propose, appuyé par l'honorable sénateur Adams, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, September 26, 1996
(39)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S, Centre Block, at 10:32 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Carstairs, Doyle, Lewis, Milne and Nolin, (6).

Other senators present: The Honourable Senators Bonnell, Hervieux-Payette and Pearson (3).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

Hon. Anne Cools, Senator, sponsor of the bill.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 2, 1996, the Committee commenced its consideration of Bill S-3, An Act to amend the Criminal Code (plea bargaining).

The Chair made a statement.

The Hon. Senator Anne C. Cools, sponsor of the bill, made an opening statement.

The Hon. Senator Cools answered questions.

At 10:58 a.m., the Honourable Senator Nolin took the Chair.

The Acting Chair recognized two representatives of the Parliament of Ghana attending the Committee's meeting.

At 11:32 a.m., the Honourable Senator Carstairs returned to the Chair.

The Hon. Senator Cools continued to answer questions.

At 12:08 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 26 septembre 1996
(39)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 32, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Carstairs, Doyle, Lewis, Milne et Nolin (6).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Bonnell, Hervieux-Payette et Pearson (3).

Également présente: Marilyn Pilon, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

L'hon. Anne Cools, sénateur, auteur du projet de loi.

Conformément à son ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 2 mai 1996, le comité entreprend son examen du projet de loi S-3, Loi modifiant le Code criminel (accord sur le chef d'accusation).

La présidente fait une déclaration.

L'honorable sénateur Anne C. Cools, parrain du projet de loi, fait une déclaration.

L'honorable sénateur Cools répond aux questions.

À 10 h 58, l'honorable sénateur Nolin occupe le fauteuil.

Le président suppléant souligne la présence de deux représentants du Parlement du Ghana qui assistent à la séance du comité.

À 11 h 32, l'honorable sénateur Carstairs reprend le fauteuil.

L'honorable sénateur Cools continue de répondre aux questions.

À 12 h 08, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, September 26, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FOURTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-243, An Act to amend the Canada Elections Act (reimbursement of election expenses), has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, May 28, 1996, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 26 septembre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-243, Loi modifiant la Loi électorale du Canada (remboursement des dépenses d'élection), a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 28 mai 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

La présidente,

SHARON CARSTAIRS

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, September 26, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-3, An Act to amend the Criminal Code (plea bargaining), met this day at 10:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, we have before us this morning consideration of Bill S-3, an Act to amend the Criminal Code. We welcome Senator Cools before us this morning.

It has been our custom, Senator Cools, to ask our presenters to present their remarks in about 20 minutes so that we have enough time left in order to engage in a dialogue with them. We find that dialogue almost more useful than the presentation itself because it often engenders a great deal of valuable discussion and information.

The subject of the bill is plea bargaining. It is not the Karla Homolka case. We will not be retrying that case, nor will we be examining her particular plea bargain. We will be examining only whether we should be changing the law with respect to plea bargaining. Any change in that law would not be retroactive but forward looking. Therefore, this would not in any way affect the Karla Homolka situation.

Senator Anne C. Cools: This bill would affect the Karla Homolka situation.

The Chair: Senator Cools, you are entitled to that opinion, but the legal opinion I have been given is that this bill would not be retroactive and would not affect the Homolka case. Perhaps you can address that in your remarks, as I think it is an interesting point.

We welcome you to begin your presentation.

Senator Cools: Honourable senators, I would begin by saying that this is somewhat of an unusual position for me. I am usually a senator on the other side and not a witness. However, I shall press on and do the very best I can.

I should like to share with you that Bill S-3 is the result of long and arduous work. This initiative was driven by my own perception and observation that there was something in the judicial process that was needing correction.

The case that sparked this bill was the Homolka and Bernardo case, the terrible ordeal of the Mahaffy and French families, the notoriously public crimes of Homolka, and her very notorious public plea bargain. I am here as a senator from Ontario, the province where these events transpired.

I will take a moment and draw the committee's attention to the presence in our committee room of a person named Gwen Hunter. Gwen Hunter is a resident of southern Ontario and was one of the driving forces behind the citizens' movement to have a public inquiry into the Homolka plea bargain.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 26 septembre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi S-3, Loi modifiant le Code criminel (accord sur le chef d'accusation), se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour en faire l'examen.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, ce matin nous sommes chargés d'examiner le projet de loi S-3, Loi modifiant le Code criminel. Nous souhaitons la bienvenue au sénateur Cools, qui comparait devant nous ce matin.

Habituellement, sénateur Cools, nous demandons aux témoins de prendre une vingtaine de minutes pour présenter leurs remarques afin de nous laisser suffisamment de temps pour la discussion, car c'est la discussion qui permet souvent d'obtenir beaucoup de renseignements très utiles.

Le projet de loi traite de l'accord sur le chef d'accusation. Il ne s'agit pas de l'affaire Karla Homolka. Nous n'allons pas refaire ce procès ni examiner l'accord sur le chef d'accusation conclu avec elle. Nous examinerons uniquement s'il y a lieu de modifier la loi en ce qui concerne l'accord sur le chef d'accusation. Les changements apportés à cette loi ne seraient pas rétroactifs. Ils n'affecteraient donc d'aucune façon sur le jugement rendu dans l'affaire Karla Homolka.

Le sénateur Anne C. Cools: Ce projet de loi influencerait sur le jugement rendu dans l'affaire Karla Homolka.

La présidente: Sénateur Cools, vous avez droit à votre opinion, mais l'avis juridique qu'on m'a fourni indique que ce projet de loi ne sera pas rétroactif et n'influera pas sur l'affaire Homolka. Vous pourrez peut-être aborder cet aspect dans vos remarques car j'estime que c'est un point intéressant.

Nous vous prions de commencer votre présentation.

Le sénateur Cools: Honorables sénateurs, j'aimerais commencer par dire que c'est une situation assez inhabituelle pour moi. D'habitude, je suis du côté des sénateurs et non pas du côté des témoins. J'ai toutefois l'intention de faire de mon mieux.

J'aimerais vous indiquer que le projet de loi S-3 est le résultat d'un travail long et ardu. J'ai décidé de prendre cette initiative après avoir constaté une grave lacune dans le processus judiciaire.

L'affaire qui a déclenché la préparation de ce projet de loi a été l'affaire Homolka et Bernardo, la terrible épreuve subie par les familles Mahaffy et French, les crimes tristement célèbres commis par Homolka et l'accord non moins tristement célèbre sur le chef d'accusation conclu avec elle. Je suis ici à titre de sénateur de l'Ontario, la province où ces événements ont eu lieu.

J'aimerais prendre un moment pour attirer l'attention du comité sur la présence dans notre salle de Gwen Hunter. Gwen Hunter est une résidente du sud de l'Ontario et l'une des forces agissantes du mouvement des citoyens pour la tenue d'une enquête publique sur l'accord sur le chef d'accusation conclu dans l'affaire Homolka.

Gwen Hunter and a small group of individuals were able to mobilize 320,000 signatures on petitions which they presented to Queen's Park. Finding no favour at Queen's Park, they turned to the Senate and to myself in particular when they learned of my own abiding interest in the subject matter and when they learned that my initiatives even pre-dated their initiatives.

Having found no favour with Queen's Park, they turned to the Senate and started a very public campaign right across this country asking the public of Canada to petition the Senate of Canada, and it shall be my intention to present these petitions in the chamber. However, I would add that these individuals, having had the kind of public response that they did and having garnered some 12,000 signatures, upon hearing that the Senate of Canada was proceeding with this bill, stopped collecting further petitions in the sincere belief that the Senate of Canada had heeded the prayer contained within their petition.

Perhaps I could just put that prayer on the record:

We the undersigned petitioners, residents of Canada, do humbly pray and call upon the Senate of Canada, to use its full powers to effect an inquiry into the negotiation of the Karla Homolka plea bargain agreement, including the activities of all Crown and law enforcement officials; and to pass the laws necessary to lengthen Homolka's sentence to fit her crimes; and to take such measures and pass such legislation as may be required to respond to these notorious events and restore public confidence in the administration of justice in Canada.

I do not know who would have given Senator Carstairs her legal opinions. Bill S-3 was drafted by the Senate's finest draftsmen. If they have given you that legal advice, I would say that I received different advice from the same individuals. This is a superbly drafted bill. It was produced in close collaboration with the Senate law clerks, and it was drafted with them and their staff.

This subject-matter is difficult, complex, and frequently fraught with secrecy. The interest and paranoia that has now accumulated on this issue at various levels of government are quite profound.

The subject-matter of Karla Homolka's plea bargain is additionally complicated by the fact that the gentleman in charge of the issue at Queen's Park in Ontario is now the Deputy Minister of Justice here in Ottawa. At the time of the negotiation of Karla Homolka's first plea bargain, he was the Deputy Attorney General of Ontario. He is now the Deputy Minister of Justice. That is a fact which I have noted.

I should like to move to the subject of plea bargaining in general. I cite Peter Russell, who is a proficient scholar on the subject of the judiciary in Canada. In his book *The Judiciary in Canada: The Third Branch of Government*, he made the following point concerning plea bargaining:

It is also of concern if the opportunity to settle informally is available primarily to hardened criminals who have a lot to "sell," or to those represented by lawyers who are friendly

Gwen Hunter et un petit groupe de personnes ont réussi à obtenir 320 000 signatures sur des pétitions qu'ils ont présentées à Queen's Park. Devant l'indifférence de Queen's Park, ils se sont tournés vers le Sénat et vers moi-même en particulier lorsqu'ils ont appris que je m'intéressais depuis longtemps à cette question et que mes initiatives précédaient même les leurs.

Ils se sont donc tournés vers le Sénat et ont lancé une campagne publique dans l'ensemble du pays pour inciter la population canadienne à adresser une pétition au Sénat du Canada. J'ai l'intention d'ailleurs de présenter cette pétition à la Chambre. Cependant, je tiens à ajouter que ces personnes, après avoir réussi à mobiliser le public et à recueillir 12 000 signatures, ont cessé de recueillir d'autres signatures en apprenant que le Sénat du Canada étudiait ce projet de loi, car elles sont profondément convaincues que le Sénat du Canada a entendu la requête exprimée dans leur pétition.

Je pourrais peut-être simplement la lire pour le compte rendu.

Nous, les soussignés, résidents du Canada, faisons appel au Sénat du Canada pour l'inciter à utiliser son plein pouvoir pour effectuer une enquête concernant les négociations de plaidoyer de Karla Homolka, y inclus les activités des représentants de la Couronne et des forces policières; et à adopter les lois nécessaires au prolongement de la peine de Homolka pour refléter son crime; et à prendre toutes les mesures et adopter toute la législation nécessaire pour réagir à ces événements notoires et pour rétablir la confiance du public dans l'administration de la justice au Canada.

J'ignore qui a fourni l'avis juridique dont parle le sénateur Carstairs. Le projet de loi S-3 a été rédigé par les meilleurs rédacteurs du Sénat. Si ce sont les conseils juridiques qu'ils vous ont donnés, j'aimerais vous dire que j'ai reçu un avis différent des mêmes personnes. C'est un projet de loi extrêmement bien rédigé. Il a été produit en étroite collaboration avec les légistes du Sénat et il a été rédigé conjointement avec eux et leurs collaborateurs.

Il s'agit d'un sujet difficile et complexe, qui est souvent entouré du plus grand secret. L'intérêt et la paranoïa que suscite maintenant cette question à divers paliers de gouvernement sont assez intenses.

La question de l'accord sur le chef d'accusation conclu avec Karla Homolka se complique davantage du fait que la personne chargée du dossier à Queen's Park en Ontario est maintenant le sous-ministre de la Justice ici à Ottawa. Lorsque le premier accord sur le chef d'accusation a été négocié avec Karla Homolka, il était le sous-procureur général de l'Ontario. Il est maintenant le sous-ministre de la Justice. C'est ce que j'ai constaté.

J'aimerais passer maintenant à l'accord sur le chef d'accusation en général. Je cite Peter Russell, qui est un grand spécialiste du système judiciaire au Canada. Dans son livre intitulé *The Judiciary in Canada: The Third Branch of Government*, il présente l'argument suivant concernant les accords sur le chef d'accusation:

Il y a également matière à inquiétude si la possibilité de conclure un règlement informel est offerte surtout aux criminels endurcis qui ont beaucoup d'information à «ven-

with local prosecutors, or is systematically withheld from a racial group such as native Canadians.

I should like to share with committee members some of the academic research that has been done on the issue of plea bargaining. There has been a great deal written about the subject. However, there is still a scarcity and a paucity of information on the number of plea bargains and their impact on the administration of justice, the judiciary, and the system itself. There is a vast need for exploration and study in this area.

I am mindful that many of us are often timid and faint-hearted in exploring these matters because judicial processes have a way of pulling down a mantle of secrecy or protection around themselves. It is my sincere belief that society can no longer afford that sort of mantle and that Parliament should be bold and brave and press on.

The next academic study at which I should like to look is one done by two gentlemen named Simon N. Verdun-Jones and F. Douglas Cousineau. They wrote a paper entitled "Cleansing the Augean Stables: a Critical Analysis of Recent Trends in the Plea Bargaining Debate in Canada."

They quote the notes of the American Advisory Committee on rules, stating:

We have previously recognized plea bargaining as an ineradicable fact. Failure to recognize it tends not to destroy it but to drive it underground. We reiterate what we have said before: that when plea bargaining occurs, it ought to be spread on the record and publicly disclosed.

They also quote the Law Reform Commission of Canada, saying:

Plea-bargaining is something for which a decent criminal justice system has no place. There has to be a trial.

I refer committee members to page 237 of that article where these gentlemen state:

In sum, the lack of a requirement under Canadian law that a judge ferret out the critical factors that may have led to the defendant's decision to plead guilty has effectively created an environment in which it is possible for Crown and defence counsel to enter into plea bargains behind the inscrutable veil of secrecy.

Honourable senators, I have spent two years reading about and studying this issue. I can share with you some of the benefits of my work.

I wish now to quote from page 238 of this article which was written in 1979. It states:

Within the last five years, three major bodies — the Law Reform Commissions of Canada and Ontario, and the Canadian Bar Association — have expressed strong views as to the propriety of plea bargaining. A major problem raised by analysis of these views is the inherent ambiguity that

dre» ou aux personnes représentées par des avocats qui sont amis avec les procureurs locaux, ou est systématiquement refusée à un groupe racial comme les Autochtones du Canada.

J'aimerais communiquer aux membres du comité les résultats de certaines recherches qui ont été faites sur l'accord sur le chef d'accusation. Beaucoup d'ouvrages ont été rédigés sur la question. On dispose toutefois de peu de renseignements sur le nombre d'accords sur le chef d'accusation qui ont été conclus et sur leurs répercussions sur l'administration de la justice, le corps judiciaire et sur le système même. C'est un domaine où des études plus poussées s'imposent.

Je sais que nombre d'entre nous hésitent souvent à approfondir ces questions en raison du secret dont aime s'entourer le processus judiciaire. Je crois sincèrement que la société ne peut plus tolérer ce genre de situation et que le Parlement doit à cet égard faire preuve d'audace, de courage et de persévérance.

La prochaine étude que j'aimerais examiner a été préparée par MM. Simon N. Verdun-Jones et F. Douglas Cousineau. Elle s'intitule «Cleansing the Augean Stables: a Critical Analysis of Recent Trends in the Plea Bargaining Debate in Canada.»

On y cite le comité consultatif américain à propos des règles de pratique:

Nous avons déjà reconnu que le recours à l'accord sur le chef d'accusation est un fait indéniable. Si l'on omet de le reconnaître, on risque non pas de se débarrasser de cette pratique mais de la rendre clandestine. Nous réitérons ce que nous avons déjà dit: lorsqu'un accord sur le chef d'accusation est conclu, il doit être rendu public.

On y cite également la Commission de réforme du droit du Canada:

Le recours à l'accord sur le chef d'accusation n'a pas sa place dans un système de justice pénale digne de ce nom. Il faut qu'il y ait un procès.

Je renvoie mes collègues à la page 237 de cet article qui se lit comme suit:

En résumé, comme le droit canadien n'oblige pas un juge à découvrir les facteurs critiques susceptibles d'avoir incité le défendeur à plaider coupable, on a effectivement créé un environnement qui permet à la Couronne et à l'avocat de la défense de conclure des accords sur le chef d'accusation dans le plus grand secret.

Honorables sénateurs, j'ai passé deux ans à me renseigner sur cette question. J'aimerais vous faire profiter du fruit de mes recherches.

J'aimerais maintenant vous citer un extrait de cet article écrit en 1979. On peut lire à la page 238:

Au cours des cinq dernières années, trois organismes importants — la Commission de réforme du droit du Canada et de l'Ontario et l'Association du Barreau canadien — ont exprimé des opinions bien arrêtées à propos du bien-fondé de l'accord sur le chef d'accusation. L'analyse de ces opinions

envelopes the very concept of "plea bargaining." While the Law Reform Commission of Canada calls for the abolition of "plea bargaining" —

I want senators to know that the commission subsequently amended its position. It called for abolition in 1975.

...the Canadian Bar Association *Code of Professional Conduct* clearly legitimizes the practice at arriving at "tentative agreements." To add to the semantic confusion, the Ontario Law Reform Commission calls for the abolition of plea bargaining, but nevertheless presents a series of ten guidelines for "plea negotiation" or "plea discussions."

The terms used on the ground or in the field are resolution discussions, resolution negotiations, and resolution agreements. They do not employ nasty words like "plea bargaining". Therefore, in the literature, one should be mindful of a term such as "joint submissions." Once counsel and prosecutor have come to an agreement, they appear before a judge and make a joint submission.

Another article I should like to draw to your attention is one that is extremely helpful because it is written by a judge. The article entitled "Prosecutorial Discretion" is the text of a speech that His Honour Chief Judge Lawrence S. Goulet gave at a conference. Judge Goulet, in his article, lays out clearly the historical development of the problems with the current organization, the issues of prosecutorial discretion, and plea bargaining itself. He cites many of his own concerns. It is a brilliant piece of work. I will cite one statement from him which appears at page 52 of this article:

The prosecutor tends then to view trial as an expensive process which produces an uncertain result, in comparison to the "certain result" obtained more cheaply through plea bargaining. Heumann suggests that the greater the incidence of individual prosecutorial plea bargaining,

... the greater the likelihood that the (individual prosecutor) will lose sight of the distinction between the roles of the judge and the prosecutor — he gradually comes to expect that he will exercise sentencing powers.

This is a lengthy article. I should like to put on the record his final statement at page 62, where he states:

The definition of what discretionary power is necessary is not easy. More difficult yet is the development of viable instruments of control. In the past we have relied on the professionalism of the prosecutor not to abuse his powers. This was sufficient in Canada until recently, partly because of the relatively non-political basis of his employment and also because the processing of the caseload has not depended on wholesale plea bargaining. However, as this phenomenon becomes more widespread, even the well intentioned prosecutor will not be able to restrict its use to legitimate ends. The day may not be far off when an accused and his

soulève un problème important, à savoir l'ambiguïté inhérente à la notion même d'«accord sur le chef d'accusation.» Bien que la Commission de réforme du droit du Canada réclame l'abolition de l'«accord sur le chef d'accusation»...

Je tiens à préciser à l'intention des sénateurs que la commission a par la suite modifié sa position. Elle avait réclaté l'abolition en 1975.

... Le Code de déontologie professionnelle de l'Association du Barreau canadien confère clairement un caractère légitime à la pratique consistant à conclure des «ententes provisoires». Pour ajouter à la confusion sémantique, la Commission de réforme du droit de l'Ontario réclame l'abolition de l'accord sur le chef d'accusation tout en présentant une série de dix lignes directrices qui doivent régir la «négociation de plaidoyers» — ou les «discussions sur le plaidoyer.»

Sur le terrain, les expressions utilisées sont discussions de règlements, négociations de règlements et ententes de règlements. On n'utilise pas de vilaines expressions comme «accord sur le chef d'accusation». Il faut se méfier d'expressions comme «plaidoirie conjointe». Une fois qu'un avocat et un procureur ont conclu une entente, ils comparaissent devant un juge et présentent une plaidoirie conjointe.

J'aimerais attirer votre attention sur un autre article extrêmement utile car il est rédigé par un juge. L'article s'intitule «Prosecutorial Discretion». Il s'agit du texte d'une allocution prononcée par Son honneur le juge en chef Lawrence S. Goulet à l'occasion d'une conférence. Le juge Goulet, dans son article, énonce clairement le contexte historique des problèmes que connaît l'organisation actuelle, les questions se rattachant au pouvoir discrétionnaire de poursuivre et l'accord sur le chef d'accusation. Il y exprime ses propres réserves. C'est un texte brillant. J'en citerai un passage, qui se trouve à la page 52:

Le procureur a tendance à considérer un procès comme un processus coûteux qui produit des résultats incertains, comparativement aux «résultats certains» que permet d'obtenir le recours moins coûteux à l'accord sur le chef d'accusation. Heumann laisse entendre que plus le recours à l'accord sur le chef d'accusation est répandu,

... plus il est probable que le procureur perdra de vue la distinction qui existe entre le rôle du juge et celui du procureur... et en viendra graduellement à s'attendre à exercer les pouvoirs de détermination de la peine.

C'est un long article. J'aimerais citer, aux fins du compte rendu, sa déclaration finale à la page 62:

Il n'est pas facile de définir les pouvoirs discrétionnaires qui sont nécessaires. Il est d'autant plus difficile de mettre au point des mécanismes de contrôle viables. Par le passé, nous avons compté sur le fait que l'intégrité professionnelle du procureur l'empêchait d'abuser de ses pouvoirs, ce qui s'est avéré suffisant au Canada jusqu'à tout récemment, en partie à cause du caractère relativement non politique de sa charge et également parce que le recours à l'accord sur le chef d'accusation n'était pas systématique. Or, au fur et à mesure que ce phénomène devient plus répandu, même le procureur animé des meilleures intentions n'arrivera pas à en restreindre

counsel who insist on a trial will be viewed as obstructionists who won't play the game, and the prosecutor who won't bargain will not be tolerated.

I share those remarks with members of the committee. I do not share the same point of view as Senator Carstairs that this is not about Karla Homolka's situation. I thought that Senate committees were masters of their own proceedings.

I should like to call the attention of members of the committee to a report by a former judge, Mr. Justice Galligan. It is a lengthy report which I have read cover to cover. It is entitled "Report to the Attorney General of Ontario on certain matters relating to Karla Homolka." The former Mr. Justice Galligan was appointed by the Attorney General of Ontario, Charles Harnick, soon after Mr. Harnick took office. He was asked to look at the internal activities of the Department of the Attorney General and to give an opinion on those activities. Let us remember that the rules in this country as to how judges can be used are profound and quite restrictive. Mr. Justice Galligan only assumed the task of this review the day after he retired as a judge.

This report is very hollow and shallow. It whitewashes a terrible process on the grounds that it was driven by necessity.

Honourable senators, I do not wish to repeat all that I said in the chamber in my two speeches on this subject-matter. The important thing about this document by Mr. Justice Galligan is that it gives those honourable senators who are interested a fine collection of the materials which would be of interest and useful to your study, including Karla Homolka's plea bargain agreement.

I should also like to draw the attention of honourable senators to a very questionable article which is referred to in this report. It is supposed to have provided the fuel for the moral suasion for the prosecutors who entered into their deal with Karla Homolka. The article is found on page 334 of the report and is entitled "Compliant victims of the sexual sadist". I ask senators to note that this article was printed in the obscurity of Australia. It is written and produced by the FBI Behavioural Personnel and could only find expression in Australia.

As these prosecutors were trying to hunt down some very dangerous criminals, they found themselves at Ms Homolka's doorstep. This article was given to them. This is the article that all the respective prosecutors relied on for their theoretical moral justification for the particular plea bargain that they entered into with Ms Homolka.

Honourable senators, with all our understanding of human error, it is quite easy to understand how the prosecutors went down that road and got into the first plea bargain. It is not acceptable or morally right; however, I can understand and appreciate what happened. Terrible crimes were happening. They

dre l'utilisation à des fins légitimes. Le jour n'est peut-être pas loin où un accusé et son avocat qui insistent sur la tenue d'un procès seront considérés comme des obstructionnistes qui refusent de jouer selon les règles du jeu et où on ne tolérera pas qu'un procureur refuse de négocier un plaidoyer.

Je communique ces observations à mes collègues. Je ne suis pas d'accord avec le sénateur Carstairs lorsqu'elle considère que le projet de loi n'a rien à voir avec l'affaire Karla Homolka. Je croyais que les comités sénatoriaux étaient maîtres de leurs propres délibérations.

J'aimerais attirer l'attention des membres du comité sur un rapport rédigé par un ancien juge, le juge Galligan. C'est un long rapport que j'ai lu d'un bout à l'autre. Il est intitulé «Report to the Attorney General of Ontario on certain matters relating to Karla Homolka» (Rapport au procureur général de l'Ontario sur certaines questions touchant Karla Homolka). L'ancien juge Galligan avait été nommé par le procureur général de l'Ontario, Charles Harnick, peu après l'entrée en fonction de M. Harnick. Il avait été chargé d'examiner les activités internes du ministère du Procureur général et de donner son opinion sur ses activités. Il ne faut pas oublier que les règles en vigueur dans notre pays quant à la façon dont on peut utiliser les services d'un juge sont assez restrictives. Le juge Galligan n'a effectué cet examen qu'après avoir pris sa retraite comme juge.

Il s'agit d'un rapport très superficiel qui ne vise qu'à blanchir un processus abominable sous prétexte qu'il est le résultat d'une nécessité pure et simple.

Honorables sénateurs, je n'ai pas l'intention de répéter tout ce que j'ai dit à la Chambre dans mes deux allocutions sur cette question. L'important, à propos du rapport préparé par le juge Galligan, c'est qu'il indique aux honorables sénateurs qui s'intéressent à la question un bon éventail de documents susceptibles de leur être utiles dans le cadre de leur étude, y compris l'accord sur le chef d'accusation conclu avec Karla Homolka.

J'aimerais également attirer l'attention des honorables sénateurs sur un article très douteux cité dans ce rapport, qui aurait soi-disant incité les procureurs à conclure un marché avec Karla Homolka. L'article se trouve à la page 334 du rapport et est intitulé «Compliant victims of the sexual sadist», ou les victimes dociles du sadique sexuel. Je fais remarquer aux sénateurs que cet article, rédigé par le Behavioural Personnel du FBI, n'a réussi à être publié qu'en Australie.

Les procureurs qui pourchassaient certains criminels très dangereux se sont retrouvés sur le pas de la porte de Mme Homolka. On leur a remis cet article. C'est l'article sur lequel se sont fondés tous les procureurs pour justifier l'accord sur le chef d'accusation qu'ils ont conclu avec Mme Homolka.

Honorables sénateurs, nous savons tous que l'erreur est humaine et il est assez facile de comprendre ce qui a incité les procureurs à conclure ce premier accord sur le chef d'accusation. Cela est toutefois inacceptable et moralement répréhensible bien que je puisse comprendre ce qui s'est passé. Des crimes horrible

were not sure what to do. To be quite frank, they had spent \$25 million. I have researched these figures. They were eager to close the case. They came across this blond with long hair who batted a few eyelashes. What she said sounded reasonable to them because somewhere in our hearts we do not believe that human beings can do the kinds of things that were done. Because we are so abhorrent of such repugnant action, we sometimes take comfort where we should not. Basically, that is the road they went down.

I cite this article as well because Mr. Galligan's report relies heavily on it. I will revisit the whole concept of sexual compliance of psychopaths. My opinion, and the opinion of the learned people with whom I have spoken, is that Ms Homolka was herself a psychopath. We had two psychopaths coming together — two monsters coming together to create in harmony a different monster, in combination. As we proceed in the process of this discussion today, I will introduce senators to the concept of hybristophilia, which is one of the paraphilias. Paraphilia is the term for sexual deviation. Hybristophilia is that body of thought that has to do with the paraphile who experiences arousal, gratification and satisfaction from observing the deviations of another person committing outrages and crimes such as rape or murder.

I have spent many years on the National Parole Board. I have read many psychiatric assessments and reports. I have read many cases. Perhaps sometimes my view of the universe may be a little forensic. However, I have seen much of that dark side of human nature. I know that human beings do some terrible things. I shall revisit this issue later.

I should like to alert senators to a letter contained in the Galligan report. This is a letter written to the Attorney General by a very distinguished lawyer in Toronto by the name of Alan Young. Alan Young may be known to some of you. He did a lot of legal commentary for CTV in particular during the Bernardo trial.

He wrote to Charles Harnick, saying:

Nevertheless, there has been, and will continue to be, a public outcry regarding the lenient sentence awarded to Ms Homolka in exchange for her testimony. It is not an overstatement to suggest that her twelve year sentence is a travesty of justice.

He continued:

However, I am of the opinion that seeking leave to appeal her sentence is legally and morally sound, and that such a course of action would be politically wise.

My point is that the prosecutors in that instance, despite all that transpired, had the power and the ability to seek leave to appeal that sentence. I shall revisit that matter soon.

avaient été commis. Ils ne savaient plus quoi faire, malgré avoir dépensé 25 millions de dollars. Je suis arrivée à mettre la main sur ces chiffres. Ils voulaient à tout prix classer l'affaire. Ils sont tombés sur cette blonde aux longs cheveux qui a battu une ou deux fois des cils. Ses propos leur ont semblé raisonnables parce qu'au fond de nous, nous refusons de croire que les êtres humains sont capables de tels actes, parce que ces actes si abjects nous répugnent à un tel point que parfois nous cherchons du réconfort là où nous ne le devrions pas. C'est donc la voie qu'ils ont choisi de suivre.

Je cite cet article également parce que M. Galligan s'en est largement inspiré pour rédiger son rapport. Je reviendrai sur cette notion de soumission sexuelle des psychopathes. Mon opinion, et celle des spécialistes avec qui je me suis entretenue, c'est que Mme Homolka était elle-même une psychopathe. Deux psychopathes se sont donc rencontrés — deux monstres qui ensemble sont devenus encore plus monstrueux. Dans le cadre de notre discussion d'aujourd'hui, je tâcherai de familiariser les sénateurs avec l'«hybristophilie», qui est une forme de paraphilie, les paraphilies étant le terme utilisé pour désigner les déviations sexuelles. Cette forme de déviance sexuelle consiste à éprouver de l'excitation, du plaisir et de la satisfaction à observer les déviations d'une autre personne qui commet des atrocités et des crimes comme le viol ou le meurtre.

J'ai passé de nombreuses années à la Commission des libérations conditionnelles. J'ai pris connaissance de nombreuses évaluations et de nombreux rapports psychiatriques. J'ai lu la description de nombreux cas. J'ai peut-être tendance à envisager l'univers sous l'angle d'un légiste. J'ai toutefois eu de nombreuses occasions de constater le côté noir de la nature humaine. Je sais que les êtres humains sont capables de choses horribles. Je reviendrai sur cette question plus tard.

J'aimerais attirer l'attention des sénateurs sur une lettre qui se trouve dans le rapport Galligan. Elle est adressée au procureur général par un avocat très distingué de Toronto du nom d'Alan Young. Certains d'entre vous le connaissent peut-être. Il a présenté une chronique juridique au réseau CTV, en particulier durant le procès Bernardo.

Voici ce qu'il a écrit à Charles Harnick:

Néanmoins, la clémence de la peine imposée à Mme Homolka en échange de son témoignage a suscité et continuera de susciter une vive indignation de la part du public. On peut dire sans exagérer que la peine de 12 ans d'emprisonnement qui lui a été infligée est une parodie de la justice.

Il poursuit en ces termes:

Toutefois, je suis d'avis que la demande d'autorisation d'interjeter appel de sa condamnation est légalement et moralement valable et qu'il serait politiquement judicieux d'adopter une telle ligne de conduite.

À mon avis, dans ce cas précis, malgré tout ce que l'on a appris par la suite, la poursuite avait le pouvoir et la capacité de demander l'autorisation d'interjeter appel de cette condamnation. Je vais réexaminer cette question sous peu.

There is another document, honourable senators, upon which Mr. Justice Galligan relied extensively in his report. That document known as the Martin report. I draw this to the attention of honourable senators because it was prepared by the Honourable G. Arthur Martin in 1993. It is entitled "Report of the Attorney General's Advisory Committee on Charge Screening, Disclosure, and Resolution Discussions". I am making this information available to senators so that they be aware that the issue of plea bargaining is troublesome and troubling. Mr. Justice Galligan relied quite heavily on the Martin report.

There is another matter in considering Mr. Justice Galligan's report about which we should be mindful. It is an aside; however, it is information which I feel quite free to discuss here because I am in the context of my own colleagues. Mr. Justice Galligan submitted that particular report as a retired judge. We should be mindful of the fact that leading up to the events during that time, Mr. Justice Galligan himself participated in ruling on one particular issue. I refer to when Karla Homolka appeared in her five-minute trial before Mr. Justice Kovacs in July of 1993. At that time, there was, in my mind, a very unconscionable publication ban imposed on the entire trial. It is a curious thing to note that one of the supposed reasons the prosecutors asked for this publication ban was to protect the upcoming trial of Mr. Bernardo. However, at the time, Mr. Bernardo's lawyers said they did not feel the need for protection and that they did not want a publication ban. In any event, it was imposed.

The point that I wish to make is that many different parties, including the media and an individual named Gordon Domm, appealed that publication ban. As time rolled by, that appeal was decided upon by the Court of Appeal of Ontario. The panel included the very notable and prominent judge Mr. Justice Dubin, as well as Mr. Justice Galligan. I put out that information for people to do with as they wish.

Another report was commanded by the Solicitor General of Ontario, Mr. Runciman. I ask senators to remember that I am from Ontario. Mr. Runciman asked Mr. Justice Archie Campbell to look at the policing investigatory aspects of the entire case.

Finally, I should like to come to one issue that has been extremely troubling to me. Those of you who are lawyers will know why it is so very troubling to me. As I said before, Ms Homolka was involved in two plea bargain agreements. The first one was before they were able to locate the questionable videotapes which clearly showed her involvement. I accept and understand that plea bargain agreement.

On the issue of this first plea bargain, I should like to share something with honourable senators. In all the reading that I have done on this subject-matter, and I have read extensively on the subject, very few people have gone to the judgment of Mr. Justice Kovacs when Ms Homolka was sentenced. I ask senators to pay careful attention to this judgment, and I shall tell you why.

Honorables sénateurs, l'ancien juge Galligan s'est appuyé largement sur un autre document dans son rapport. Il s'agit du rapport Martin. J'attire l'attention des honorables sénateurs sur ce rapport, préparé par l'honorable G. Arthur Martin en 1993. Il est intitulé «Report of the Attorney General's Advisory Committee on Charge Screening, Disclosure, and Resolution Discussions» [Rapport du comité consultatif du procureur général sur le filtrage des inculpations, la communication de la preuve et les discussions de l'issue]. Je mets cette information à la disposition des sénateurs de manière qu'ils se rendent compte que la question de l'accord sur le chef d'accusation est pénible et troublante. Le juge Galligan s'est appuyé largement sur le rapport Martin.

Il faut être également attentif à une autre question lorsque l'on examine le rapport du juge Galligan. Je le dis en aparté; toutefois, c'est de l'information dont je me sens parfaitement libre de débattre ici, puisque je suis en compagnie de mes propres collègues. Le juge Galligan a présenté ce rapport alors qu'il était à la retraite. Nous devrions être attentifs au fait qu'auparavant, le juge Galligan lui-même avait pris part à une décision sur une question particulière. Je veux parler de la comparution de Karla Homolka lors de son procès de cinq minutes devant le juge Kovacs, en juillet 1993. À cette époque, on a ordonné une interdiction, à mon avis, très oppressive, de publication relative à tout le procès. Il est curieux de noter que la poursuite a demandé cette interdiction de publication pour, entre autres et censément, protéger le procès à venir de M. Bernardo. Toutefois, à cette époque, les avocats de M. Bernardo ont déclaré qu'ils ne pensaient pas qu'une telle protection était nécessaire et ils ne souhaitaient pas non plus d'interdiction de publication. Dans tous les cas, cette interdiction a été ordonnée.

Ce que je tiens à souligner, c'est que de nombreuses parties, y compris les médias et un particulier du nom de Gordon Domm, en ont appelé de cette interdiction de publication. Au fur et à mesure que le temps passait, la Cour d'appel de l'Ontario a pris une décision au sujet de cet appel. Le comité formé en ce sens se composait des juges Dubin et Galligan, alors éminents et très en vue. Je transmets cette information dont vous pouvez vous servir comme vous l'entendez.

M. Runciman, solliciteur général de l'Ontario, a commandé un autre rapport. Je demande aux sénateurs de ne pas oublier que je suis de l'Ontario. M. Runciman a demandé au juge Archie Campbell d'examiner l'enquête policière de toute cette affaire.

Enfin, j'aimerais aborder une question qui, pour moi, est extrêmement troublante. Ceux d'entre vous qui êtes avocats comprendront pourquoi elle l'est autant. Comme je le disais plus tôt, Mme Homolka a conclu deux accords sur le chef d'accusation. Le premier a été conclu avant que l'on ne retrouve les bandes vidéo suspectes qui révélaient clairement sa participation. J'accepte et comprends cet accord sur le chef d'accusation.

À propos de ce premier accord sur le chef d'accusation, j'aimerais dire quelque chose aux honorables sénateurs. J'ai fait énormément de lecture sur ce sujet; très peu de gens étaient présents lorsque Mme Homolka a été condamnée par le juge Kovacs. Je demande aux sénateurs de prêter soigneusement attention à ce jugement.

In this judgment, Mr. Justice Kovacs is approached by the defence counsel and the prosecutor with their joint submissions. The joint submission, obviously, indicates that in return for two charges of manslaughter and a 12-year sentence, Ms Homolka will give all the information she has on Mr. Bernardo.

Honourable senators, a travesty occurs in this process. There are two charges of manslaughter for the deaths of two teenage girls, Kristen French and Leslie Mahaffy. If you read the judgment carefully, you will see that the issue of Homolka's sister, the young girl called Tammy Lynn, and Homolka's culpability in the entire matter, are read into the record.

The result of that, honourable senators, is that she will never be prosecuted for the death of her sister Tammy Lynn. There is also another result of that which cannot be unintentional because these prosecutors are too skilled and too knowledgeable not to know that this circumvented the issue of a third murder charge. Were there to be a third manslaughter charge against her, she would then be in a new category, that of a serial killer. I find this disturbing.

I would ask senators to pay careful attention to this particular judgment. I can cite pages from it, if you want. You will see how the details are read into the record starting at page 14 of the trial transcript.

There is another troubling aspect to this entire matter. Even though the entire case was that of terrible sexual misdeeds, a very wide berth is steered around Homolka on the question of sexual assaults. Again, that cannot be unintended and accidental. Indeed, it must be serious and well known. Consider the stigma accorded to sexual assaults in today's community. With that in mind, we can begin to understand one of the reasons a wide berth is steered around this area.

I am not asking senators to retry anyone; I am asking senators to instruct themselves as to what happened and the course of events that followed which caused such a terrible travesty and such a terrible public outrage.

Another element within this judgment is the excessive reliance on prosecutorial discretion wherein the judge abdicates his judicial role and defers to prosecutorial discretion.

I should like to move on to psychopathy. Honourable senators, a true service could be done for humanity and for this committee if we could find it in our hearts and in our minds to begin an examination of psychopathy, deviation, and deviants.

Here in Parliament we frequently pass laws. However, we seldom study the reason why we are passing these laws. There are a few pieces of work to which I should like to draw the attention of senators. They are not particularly scholarly works and therefore are easy reading. I believe they are extremely insightful.

One article is written by a very perceptive writer named Patricia Pearson. She is not trained in psychiatry. She is an insightful and brilliant writer. Hers is not a psychiatric piece, nor is it a

Au cours de ce jugement, l'avocat de la défense et le poursuivant présentent au juge Kovacs leur mémoire conjoint. Le mémoire conjoint indique évidemment qu'en échange de deux inculpations d'homicide involontaire et d'une condamnation de 12 ans de prison, Mme Homolka donnera toute l'information dont elle dispose sur M. Bernardo.

Honorables sénateurs, il y a là simulacre de la justice. Il y a deux inculpations d'homicide involontaire pour la mort de deux adolescentes, Kristen French et Leslie Mahaffy. Si vous lisez soigneusement le jugement, vous vous apercevrez que la question de la soeur de Homolka, la jeune fille appelée Tammy Lynn, ainsi que la culpabilité de Homolka dans toute l'affaire, sont consignées dans le dossier du procès.

Cela signifie, honorables sénateurs, qu'elle ne sera jamais poursuivie pour la mort de sa soeur Tammy Lynn. Autre résultat, qui ne peut pas être non intentionnel, car ces poursuivants sont trop habiles et trop compétents pour ne pas savoir que cela permettait d'éviter le problème d'une troisième inculpation de meurtre. Si une troisième inculpation d'homicide involontaire était portée contre elle, elle tomberait alors dans une nouvelle catégorie, celle des tueurs en série. Je trouve cela troublant.

Je demanderais aux sénateurs de prêter soigneusement attention à ce jugement particulier. Je peux en citer des pages, si vous le voulez. Vous verrez comment les détails sont consignés dans le dossier, à partir de la page 14 de la transcription du procès.

Il y a un autre aspect troublant au sujet de toute cette question. Même si l'affaire dans son entier portait sur de terribles méfaits sexuels, on a largement évité la question des agressions sexuelles dans le cas de Homolka. Là encore, cela ne peut être non intentionnel et fortuit. En fait, c'est quelque chose de grave et de bien connu. Pensez aux stigmates des agressions sexuelles dans la société d'aujourd'hui. Tout en gardant cela à l'esprit, nous pouvons commencer à comprendre une des raisons pour lesquelles cette question a été largement évitée.

Je ne demande pas aux sénateurs de refaire le procès de quiconque; je demande aux sénateurs de se renseigner sur ce qui s'est passé et sur les événements qui ont suivi et qui se sont traduits par un terrible simulacre de la justice et un horrible scandale public.

Autre élément de ce jugement, l'excessive dépendance du pouvoir discrétionnaire de la poursuite où le juge renonce à son rôle judiciaire pour s'en remettre à un tel pouvoir.

J'aimerais aborder la question de la psychopathie. Honorables sénateurs, si nous décidions généreusement et intellectuellement de faire un examen de la psychopathie, des comportements déviants et aberrants, nous rendrions un véritable service à l'humanité et à notre comité.

Au Parlement, nous adoptons fréquemment des lois. Toutefois, nous examinons rarement la raison pour laquelle nous adoptons ces lois. J'aimerais attirer l'attention des sénateurs sur quelques articles. Ce ne sont pas des articles d'érudition et ils sont donc faciles à lire. À mon avis, ils sont extrêmement perspicaces.

Mme Patricia Pearson, personne très perspicace, est l'auteur d'un de ces articles. Elle n'est pas spécialiste en psychiatrie. C'est une rédactrice perspicace et brillante. Il ne s'agit pas d'un article

psychological piece. However, it is a brilliant human analysis and comprehension of deviants.

I recommend that the committee invite her to appear. I am told by a friend of mine that she is about to publish a book on the subject of feminine aggression. She has some interesting information. She employs a very insightful and penetrating analysis wherein she talks about the relationship between the narcissist and the sexual sadist. This article which in *Saturday Night* magazine and is entitled "Behind every successful psychopath".

Another issue I wish to raise on this very messy subject matter is the issue of hybristophilia. Psychopathy is something that eludes many of us.

I have had a dialogue with Dr. John Money. He is a professor of medical psychology at Johns Hopkins University and a scholar in the area of paraphilia, which as I said before is sexual deviation. He defines hybristophilia as follows:

a paraphilia of the marauding/predatory type in which sexuorotic arousal and facilitation and attainment of orgasm are responsive to and contingent on being with a partner known to have committed an outrage or crime, such as rape, murder, or armed robbery —

It has its origins, like most of the vocabulary of paraphilia, from the Greek term "hybridizein", which means to commit an outrage against someone else, and obviously "philia", which is the usual terminology used in all paraphilias.

Another interesting item is a review of a book recently published, Stephen Williams' *Invisible Darkness: A Strange Case of Paul Bernardo and Karla Homolka*. This is a book review by a judge in Toronto by the name of Lynn King. The review is from the *Toronto Star*, page J-14, August 31, 1996.

The other issue with which I would liked to deal is the historical role of the Attorney General, the need for total independence in the prosecutorial role, and the whole issue of prosecutorial discretion. However, I will conclude now and take your questions.

Senator Nolin: Could you explain to this committee how Bill S-3 would be retroactive? It is not explicit in your bill.

Senator Cools: If it is not explicit, I would propose that the bill be amended to ensure that it is clear. I know that drafting is an extremely skilled and specialized process. The bill now reads:

... the disposition shall, on an application by the prosecutor, be set aside by the court before which the accused or defendant made the guilty plea, if it is established ...

It then states what must be established.

Senator Nolin: We will hear other witnesses, and you should be here when they testify, because they will argue quite the opposite. If you want this bill to be retroactive, you must indicate that specifically.

Senator Cools: I cannot move any amendments within the committee since I am not a member of the committee. However, if it is not explicit, then obviously it needs amendment. I would

de psychiatrie ou de psychologie. C'est toutefois une analyse brillante qui permet de comprendre les comportements aberrants.

Je recommande au comité de l'inviter à comparaître. Une de mes connaissances m'a dit qu'elle va publier un livre sur l'agression féminine. Elle dispose d'informations intéressantes. Elle fait une analyse perspicace et intelligente du rapport qui existe entre le sadique narcissique et le sadique sexuel. Cet article intitulé «Behind every successful psychopath» a paru dans le magazine *Saturday Night*.

Toujours à propos de ce sujet difficile, j'aimerais soulever la question de l'«hybristophilie». La psychopathie est un domaine qui échappe à beaucoup d'entre nous.

Je me suis entretenue avec M. John Money, professeur de psychologie médicale à l'Université John Hopkins, et spécialiste de la paraphilie, qui, comme je le disais plus tôt, est la déviation sexuelle. Il définit l'«hybristophilie», comme suit:

paraphilie de type maraudeur ou prédateur où l'excitation érotico-sexuelle et où la facilitation et l'atteinte de l'orgasme sont sensibles et subordonnées à la présence d'un partenaire dont on sait qu'il a commis un acte de violence ou un acte criminel, comme un viol, un meurtre, un vol à main armée...

Ce terme, comme la plupart de ceux liés à la paraphilie, vient du mot grec «hybridizein», qui signifie commettre un acte de violence contre un tiers, et évidemment «philie», qui est la terminologie habituelle utilisée dans toutes les paraphilies.

Autre élément intéressant, la critique d'un livre récent de Stephen Williams, intitulé *Invisible Darkness: A Strange Case of Paul Bernardo and Karla Homolka*. Cette critique, réalisée par Lynn King, juge à Toronto, a paru dans le *Toronto Star* du 31 août 1996, page J-14.

J'aimerais traiter de la question du rôle traditionnel du procureur général, de la nécessité d'une indépendance totale du rôle de la poursuite et de toute la question du pouvoir discrétionnaire de poursuite. Toutefois, je vais maintenant conclure et répondre à vos questions.

Le sénateur Nolin: Pourriez-vous expliquer au comité comment le projet de loi S-3 serait rétroactif? Ce n'est pas explicite.

Le sénateur Cools: Si ce n'est pas explicite, je proposerais que le projet de loi soit amendé pour que ce soit parfaitement clair. Je sais que la rédaction est un processus extrêmement difficile et spécialisé. Le projet de loi se lit maintenant comme suit:

...le tribunal est tenu, à la demande du poursuivant, d'annuler son jugement s'il est établi, que l'accusé ou le défendeur ayant plaidé coupable devant lui...

Il est ensuite stipulé ce qui doit être établi.

Le sénateur Nolin: Nous allons entendre d'autres témoins et vous devriez être présente à ce moment-là, car ils prétendront tout le contraire. Si vous voulez que ce projet de loi soit rétroactif, vous devez l'indiquer explicitement.

Le sénateur Cools: Je ne peux pas proposer d'amendements au sein du comité, puisque je n'en suis pas membre. Toutefois, si cela n'est pas explicite, cela nécessite évidemment un amendement. Je

propose to go back to the drafters and let them give me such an amendment. I would be happy to so move on the floor of the Senate.

Senator Lewis: Senator Cools, I appreciate the substance of Bill S-3, and I think I understand your objective. However, there are some aspects with which I have difficulty. Without going into the details of it, I am wondering why you approached the matter in this way.

As I understand the nub of the question, you are attempting to get at the situation where a disposition has been made by a judge based on a joint submission and it turns out that the joint submission was based on falsehood or concealment of fact.

Senator Cools: Yes.

Senator Lewis: Many difficulties in the bill follow from that. Why was that approach taken? You are saying that if falsehood and concealment can be effectively proven, then the court would set aside the original sentence.

Senator Cools: Are you asking why I have done that?

Senator Lewis: Why did you not take the approach that it would then result in a new offence, such as falsehood and concealment?

Senator Cools: That would then create a new crime, basically.

Senator Lewis: Yes.

Senator Cools: I did consider that.

Senator Lewis: Let us assume that a person pleads guilty and is sentenced. It is over and done with. They may serve a term. You are saying that years later, after the term had been served, if there was falsehood or concealment in the negotiations, the court can set aside the sentence and sentence the accused again.

Senator Cools: Yes.

Senator Lewis: However, in clause 606.1(2)(a), the court can then impose a new sentence, but it is for the original offence, the offence for which the person pleaded guilty. This leads to all kinds of problems.

Senator Cools: Yes.

Senator Lewis: However, perhaps you should have taken the other approach and said, "Well, this person got that sentence which presumably was by way of a plea bargain." One might assume that it was probably lesser than it might have been. Since they achieved that by means of falsehood and concealment, why did you not set up a new offence?

Senator Cools: I considered that. The advice I received was that this was the better way. A person had perpetrated a mischief upon the courts. The advice I received at the time was that the courts consort so to do as my bill proposes because the parties can appeal the court sentence at any point in time.

proposerais de demander aux rédacteurs de me donner un tel amendement. Je serais heureuse de le proposer au Sénat.

Le sénateur Lewis: Madame le sénateur, je comprends le fond du projet de loi S-3 et je crois également comprendre l'objectif que vous visez. Toutefois, certains aspects me posent des problèmes. Sans aller dans les détails, je me demande pourquoi vous avez abordé la question sous cet angle.

Si je comprends bien l'essentiel de la question, vous essayez de régler le problème qui se pose lorsqu'un juge a rendu un jugement en s'appuyant sur un mémoire conjoint et lorsqu'il s'avère par la suite que le mémoire conjoint est fondé sur un mensonge ou une dissimulation de faits.

Le sénateur Cools: Oui.

Le sénateur Lewis: Bien des problèmes que pose le projet de loi découlent d'une telle approche. Pourquoi avez-vous abordé la question sous cet angle? Vous dites que si l'on peut effectivement prouver le mensonge et la dissimulation de faits, le tribunal annulerait la première condamnation.

Le sénateur Cools: Me demandez-vous pourquoi j'ai adopté une telle approche?

Le sénateur Lewis: Pourquoi ne dites-vous pas que cela équivaut à une nouvelle infraction, comme le mensonge et la dissimulation?

Le sénateur Cools: Cela créerait en fait un nouveau crime.

Le sénateur Lewis: Oui.

Le sénateur Cools: Je l'ai envisagé.

Le sénateur Lewis: Supposons qu'une personne plaide coupable et qu'elle est condamnée. Tout est réglé. Il se peut qu'elle purge une peine de prison. Vous dites que des années plus tard, après avoir purgé cette peine, s'il y avait mensonge ou dissimulation au cours des négociations, le tribunal pourrait annuler la condamnation et condamner de nouveau l'accusé.

Le sénateur Cools: Oui.

Le sénateur Lewis: Toutefois, d'après l'alinéa 606.1(2)a), le tribunal peut alors infliger une nouvelle peine, pour la première infraction, soit celle pour laquelle la personne a plaidé coupable. Cela donne lieu à toutes sortes de problèmes.

Le sénateur Cools: Oui.

Le sénateur Lewis: Vous auriez pu peut-être adopter l'autre approche et dire: «Cette personne s'est vue infliger cette peine probablement par suite d'un accord sur le chef d'accusation.» On pourrait supposer que la peine a été probablement plus légère dans ce cas-là. Puisque cela s'est fait grâce à un mensonge et à une dissimulation, pourquoi ne créez-vous pas une nouvelle infraction?

Le sénateur Cools: J'y ai pensé. On m'a conseillée autrement. Une personne commet un méfait. On m'a dit à ce moment-là que les tribunaux s'accordent avec ce que propose mon projet de loi, car les parties peuvent interjeter appel de la condamnation du tribunal à n'importe quel moment.

As I said at the outset, in the instance of Karla Homolka, the prosecutors could have appealed that 12-year sentence if they had so chosen.

Senator Lewis: I might have a question on that point.

Senator Cools: I have a file of case law for you on the subject.

Senator Lewis: Doing it this way, as I see it, will lead to all kinds of problems.

Senator Cools: What are some of those problems?

Senator Lewis: If a sentence is set aside — if it reaches that stage — the court can only sentence the accused on the offence for which the accused made the guilty plea. In the Homolka case, I think you told us that there were two manslaughter charges. That is where the court would be restricted.

Senator Cools: The bill is intended to speak to the process of plea bargaining; it is not intended to speak to anything else. The advice I received in the first instance was to proceed by way of a special exemption from the general law for the particular offence. However, I have been advised to stay on the ground of plea bargaining as that is where the wrongdoing took place.

I was told that it would not be prudent or wise to go outside of the plea bargaining and look at other offences which fall under other segments of the Criminal Code. I was advised to stay within the very specific and definite area of plea bargaining because that is where the evil and the mischief that must be remedied has taken place.

The real issue, Senator Lewis, is that something very wrong has happened.

Senator Lewis: Yes.

Senator Cools: It could have been corrected by political will, but there is a reluctance to do so. Therefore, I was advised to go to the general administration of the law, which is the Criminal Code, and to stay within the specific field where the wrong has taken place. I was told not to go outside of that — in other words, not to go into perjury and other areas such as obstructing justice.

I spent quite a bit of time on this issue. I consulted many people. I could have gone down the road of obstructing justice; I could have gone down the road of perjury. However, this is where the so-called "experts" have told me to go. You are asking me to go outside of that.

Senator Lewis: I asked the question because I see many difficulties here.

Senator Cools: Many difficulties are being encountered right now, and there will be many more difficulties unless some sort of action is taken. I will give an example.

I brought with me today the case of the *Queen v. MacDonald* where a similar plea bargain misfired. That is the term used. The plea bargain misfired or miscarried. In that instance, no one

Comme je le disais au début, dans le cas de Karla Homolka, la poursuite aurait pu interjeter appel de cette peine de 12 ans si elle l'avait bien voulu.

Le sénateur Lewis: Je pourrais avoir une question à ce sujet.

Le sénateur Cools: J'ai tout un dossier de jurisprudence sur le sujet.

Le sénateur Lewis: D'après moi, procéder de la sorte mènera à toutes sortes de problèmes.

Le sénateur Cools: Quels problèmes, par exemple?

Le sénateur Lewis: Si une condamnation est annulée — si l'on atteint ce stade — le tribunal peut seulement condamner l'accusé pour l'infraction qui a fait l'objet d'un accord sur le chef d'accusation. Dans le cas de Homolka, je crois que vous nous avez dit qu'il y avait deux accusations d'homicide involontaire. C'est là que le tribunal serait limité.

Le sénateur Cools: Le projet de loi vise le processus de l'accord sur le chef d'accusation; rien d'autre. Dans le premier cas, on m'a conseillé de proposer une exemption spéciale de la loi générale en ce qui concerne l'infraction particulière. Toutefois, on m'a conseillé de m'en tenir à l'accord sur le chef d'accusation, puisque c'est là que l'action fautive s'est produite.

On m'a dit qu'il ne serait ni prudent ni judicieux d'aller au-delà de l'accord sur le chef d'accusation et d'examiner d'autres infractions qui tombent sous le coup d'autres parties du Code criminel. On m'a conseillé de m'en tenir au domaine très précis et défini de l'accord sur le chef d'accusation, car c'est là que l'action fautive qu'il faut corriger s'est produite.

Le vrai problème, sénateur Lewis, c'est que quelque chose de très répréhensible s'est produit.

Le sénateur Lewis: Oui.

Le sénateur Cools: Si on avait eu la volonté politique de régler la question, cela aurait été du domaine du possible, mais on répugne à le faire. Par conséquent, on m'a conseillée d'examiner l'application générale de la loi, soit le Code criminel, et de m'en tenir au domaine particulier où l'action fautive s'est produite. On m'a dit de ne pas aller plus loin — en d'autres termes, de ne pas aborder la question du parjure et d'autres questions, comme celle de l'entrave à la justice.

J'ai passé beaucoup de temps sur la question. J'ai consulté de nombreuses personnes. J'aurais pu en arriver à l'entrave à la justice; j'aurais pu en arriver au parjure. Toutefois, les soi-disant «spécialistes» m'ont dit d'envisager la question sous cet angle. Vous me demandez d'aller au-delà.

Le sénateur Lewis: Si je pose cette question, c'est parce que j'entrevois beaucoup de difficultés.

Le sénateur Cools: Nous avons maintenant beaucoup de difficultés et il y en aura beaucoup d'autres, à moins que l'on ne prenne des mesures. Je vais vous donner un exemple.

J'ai apporté avec moi l'arrêt de l'affaire de la *Reine c. MacDonald* où un accord sur le chef d'accusation du même ordre a foiré. Tel est le terme utilisé. L'accord sur le chef d'accusation a

hesitated to move in and make a correction. As I said before, the committee has to do its own work.

There are other cases, for example, where a judge refused to go ahead and comply with the plea bargain. The prosecutor and defence counsel came before the judge with a joint submission, and the judge refused to go ahead. Then you have a plethora of appeals because one side or the other is not conforming to the particular plea bargain. There is something to be looked at here.

I do not pretend that this will remedy every single problem. I do not pretend that it will not create a few new problems. I am simply saying that there are so many problems right now that I felt the need to do something.

I must be quite clear that I was advised by the people who do this daily to stay within the narrow confines of the problem.

Senator Lewis: You say the provisions of this bill would, on an application, allow the court to set aside disposition. There is no time limit.

Senator Cools: That is not unusual. In cases such as murder and manslaughter, there is no statute of limitations. I will give you an example.

There are ongoing cases in the Federal Court of Canada with respect to taking away the citizenship of certain Nazi war criminals. It could be argued that those crimes were committed 40 years ago. We are dealing with cases where there are issues to which other laws speak. Statutes run eternally on issues of crimes against the person, especially first degree murder, manslaughter, and crimes involving death.

Senator Lewis: There is no provision for time.

Senator Cools: I encourage you to make such an amendment.

Senator Nolin: It is your bill, Senator Cools.

Senator Cools: The committee is the master of its own proceedings. It is free to amend the bill.

Senator Nolin: We are here to achieve the great goal of justice, but you will have to help us.

Senator Cools: I have watched justice in operation. I watch it daily.

Senator Nolin: Colleagues, I wish to take a moment to recognize the presence in our committee room of representatives of the Parliament of Ghana, Mr. Emmanuel Anyimadu and Mr. James Sydney De Graft-Johnson.

Welcome, gentlemen.

Senator Milne: Senator Cools, perhaps I should make a statement so you do not get annoyed with me. I agree with you entirely about what happened in the Homolka case. I think it was an appalling case of the misuse of plea bargaining. I think the whole case was absolutely horrifying.

However, on the other hand, I am not really sure that your concerns are addressed by your bill. Much of your argument today is concerned with the administration of justice, which is a

foiré ou a avorté. Dans ce cas précis, il n'y a eu aucune hésitation et la situation a été rectifiée. Comme je le disais plus tôt, le comité doit faire son propre travail.

Il y a d'autres cas; ainsi, un juge a refusé de se conformer à un accord sur le chef d'accusation. Le poursuivant et l'avocat de la défense ont présenté au juge un mémoire conjoint, le juge a refusé. On se retrouve alors en présence d'une pléthore d'appels, parce que l'une ou l'autre partie ne se conforme pas à l'accord sur le chef d'accusation. C'est un point qu'il faut examiner.

Je ne prétends pas que cela réglerait chaque problème. Je ne prétends pas que cela n'en créerait pas de nouveaux. Je dis simplement que tellement de problèmes se posent en ce moment que j'ai ressenti le besoin d'agir.

Je veux vous dire clairement que j'ai été conseillée par des gens qui font ce travail tous les jours et qui m'ont dit de rester dans les limites du problème.

Le sénateur Lewis: Vous dites que les dispositions de ce projet de loi permettraient au tribunal d'annuler un jugement, sur demande. Aucune limite de temps n'est fixée.

Le sénateur Cools: Cela n'est pas rare. Dans des cas comme le meurtre et l'homicide involontaire, il n'y a pas prescription. Je vais vous donner un exemple.

La Cour fédérale du Canada est déjà en train d'entendre des causes visant à retirer la citoyenneté à certains criminels de guerre nazis. On pourrait faire valoir que ces crimes ont été commis il y a 40 ans. Ce sont des causes mettant en jeu d'autres lois. Il n'y a pas de prescription lorsque les crimes sont commis contre la personne, surtout s'il s'agit de meurtres au premier degré, d'homicides involontaires et de crimes entraînant une mort.

Le sénateur Lewis: Il n'y a pas de limite de temps.

Le sénateur Cools: Je vous encourage à proposer une modification en ce sens.

Le sénateur Nolin: C'est votre projet de loi, sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Le comité décide de ses propres délibérations. Il est libre de modifier le projet de loi.

Le sénateur Nolin: Notre principale préoccupation est la justice, mais il faudra nous aider.

Le sénateur Cools: J'ai vu la justice à l'oeuvre. J'en vois le cours tous les jours.

Le sénateur Nolin: Chers collègues, j'aimerais que nous prenions le temps de marquer la présence, dans la salle, de représentants du Parlement du Ghana, MM. Emmanuel Anyimadu et James Sydney De Graft-Johnson.

Messieurs, nous vous souhaitons la bienvenue.

Le sénateur Milne: Sénateur Cools, il faudrait peut-être que j'ajoute une précision avant que vous ne vous fâchiez contre moi. Je suis entièrement d'accord avec ce que vous avez dit au sujet de l'affaire Homolka. Ce fut un exemple consternant du recours excessif à des accords sur le chef d'accusation. Toute l'affaire a été absolument horifiante.

Par contre, je ne suis pas vraiment convaincue que votre projet de loi met fin à vos préoccupations. Une grande partie de votre argument, aujourd'hui, porte sur l'administration de la justice, une

provincial matter. I should like a little more information from you to find out if you are sure that this bill will do what you want it to do.

Senator Cools: In passing bills, I do not know of any legislators who are sure that the bill will do what they intend. I cannot give you such an assurance. However, I am sure that this bill will help people, on both sides of the negotiations, understand that truth is invaluable to the public interest. I am sure it will do that.

Deviants are infinite. The evil they can do is beyond our understanding, and I do know that this bill will fix certain problems.

Currently, prosecutors virtually have unlimited license. I know as well that every piece of literature I have read and every single person with whom I have spoken would indicate that serious investigation and work is needed in the field. Everyone agrees on that.

Senator Milne: I agree on that as well, but I am not sure this bill will do that, unfortunately.

I have concerns about the specific wording of the bill. On the last page of the bill, the last sentence of clause 1, you talk about "a balance of probabilities" rather than "beyond a reasonable doubt". I should like to know how you define that and why you used that phrase rather than "beyond a reasonable doubt".

Senator Cools: As I said, the drafting of a bill is an extremely specialized business. I am not sure that I made the point clearly. Perhaps I ought to repeat it.

This bill is not something that I wrote myself. The drafting was done by a man whom I am told by the Senate staff is the most able drafter in the country. When he set out to do his work, he employed the terminology and the framework that is employed in all of the related statutes, legislation, and practices. This is the terminology that he used to draft the bill.

Senator Milne: It is a pretty wishy-washy term.

Senator Cools: "Balance of probabilities" is the phraseology regarding civil burden of proof, and "beyond a reasonable doubt" is the phraseology regarding criminal burden of proof. These terms have their origin in common law. These are the terms employed by the master draftsmen.

Unfortunately, Senator Milne, the law is full of those terms, unless you are proposing to amend all of them at the same time.

Senator Milne: That is unlikely.

Senator Nolin: I am trying to understand. If a judge is asked by the prosecutor to review a sentence because he has been lied to by the accused or his representative, his lawyer, or because the accused did not disclose all the facts that should have been known, the judge should change the sentence. Is that the process?

Senator Cools: Yes.

question de compétence provinciale. J'aimerais que vous me donniez un peu plus de renseignements afin que je sache si le projet de loi à l'étude a l'effet voulu.

Le sénateur Cools: Je ne connais pas de législateur qui, en adoptant un projet de loi, est sûr qu'il aura l'effet voulu. Je ne puis vous donner pareille assurance. Toutefois, je suis convaincue que le projet de loi à l'étude contribuera à faire comprendre aux deux parties à la négociation que l'intérêt public exige la vérité. Cela, j'en suis sûre.

Les déviants sont nombreux. Le mal qu'ils peuvent faire dépasse notre entendement, et je sais que le projet de loi à l'étude réglera certains problèmes.

Actuellement, les procureurs ont pratiquement carte blanche. Je sais aussi que chaque document que j'ai lu et chaque personne que j'ai rencontrée confirmeraient que la question mérite une étude sérieuse. Tous sont d'accord à ce sujet.

Le sénateur Milne: J'en conviens aussi, mais je ne suis pas sûre que le projet de loi à l'étude aura l'effet recherché, malencontreusement.

Le libellé du projet de loi me préoccupe. À la dernière page, juste avant les alinéas du paragraphe 1, on peut lire «selon la prépondérance des probabilités» plutôt que l'expression habituelle «hors de tout doute raisonnable». J'aimerais savoir comment vous définissez cette expression et pourquoi vous l'avez préférée à l'autre.

Le sénateur Cools: Comme je l'ai dit, la rédaction d'un projet de loi est l'affaire d'éminents spécialistes. Je ne suis pas sûre de m'être bien fait comprendre sur ce point. Il faudrait peut-être que je le répète.

Ce n'est pas moi qui ai rédigé le projet de loi à l'étude. Sa rédaction a été confiée à un homme qui, d'après le personnel du Sénat, est le meilleur rédacteur de lois au pays. Il a utilisé la terminologie et le cadre habituellement employés pour la rédaction de tous les statuts, de toutes les lois et de toutes les pratiques connexes. Ce sont les mots qu'il a choisis pour rédiger le projet de loi.

Le sénateur Milne: L'expression est un peu floue.

Le sénateur Cools: Il s'agit de l'expression consacrée pour décrire le fardeau de la preuve en matière civile, alors que «hors de tout doute raisonnable» est l'expression réservée au domaine criminel. Ces expressions tirent leurs origines de la common law. Ce sont les expressions employées par les rédacteurs de lois.

Malencontreusement, sénateur Milne, les lois regorgent de ces expressions. J'espère que vous n'êtes pas en train de proposer que nous les changions toutes simultanément.

Le sénateur Milne: C'est invraisemblable.

Le sénateur Nolin: J'essaie de comprendre. Si le procureur demande à un juge d'examiner la sentence parce que l'inculpé ou son représentant, son avocat, lui a menti ou parce que l'inculpé n'a pas dévoilé tous les faits voulus, il faut que le juge modifie la sentence. Est-ce bien le processus?

Le sénateur Cools: Oui.

Senator Nolin: I am looking at clause 1 of your amendment. What is the process.

Senator Cools: Yes. I am trying to keep it within the purview of the courts and of the system as it functions at this point in time. In other words, I am proposing a bill which would simply be an additional feature in the arsenal of fighting crime and deviants and would not wander away from the rest of the arsenal of the Criminal Code and its administration.

Senator Nolin: I was listening to your comments on the plea bargaining of two manslaughter offences. Other provisions in the code prevent a prosecutor from wilfully being blind or totally deaf. All kinds of provisions exist in the code to prevent that from happening. Do you understand what I am saying? It is not complete, and I understand what you are trying to achieve.

Senator Cools: What other provision in the Criminal Code could be used, then?

Senator Nolin: I am not here to give you legal advice.

Senator Cools: From what I understand, there is more in the common law. They could have gone to appeal. They could have done other things.

Senator Nolin: If there was a sweet deal to ignore the facts on the third murder, there was no lie.

Senator Cools: The plea bargain makes it difficult for anyone to know anything since it was all done in secret.

Senator Nolin: You have told us what you found from a reading of the decision.

Senator Cools: Yes.

Senator Nolin: It is a public document.

Senator Cools: How many people have read it?

Senator Nolin: I am not trying to defend it. I merely want your comments.

Senator Cools: I understand. I am trying to say that the bill, in the texture of the entire system and the texture of the Criminal Code, attempts to make an accused person responsible when that person is in breach of the agreement.

Senator Nolin: If an accused has already pleaded guilty, it is much more than being accused. That person said, "Look, I am guilty." The accused has the privilege of saying, "I am not guilty; let us see your evidence."

Senator Cools: Let me give you another example. Suppose the judge in that instance declined to accept the joint submission. What would be the state of affairs then?

Senator Nolin: There would be a trial. "Make your case. Mr. Prosecutor, do your job."

Senator Cools: On what grounds, then?

Senator Nolin: You are touching on the exact reason as to why there is plea bargaining.

Le sénateur Nolin: Je suis en train de lire l'article 1 du projet de loi. C'est bel et bien ainsi qu'on procède.

Le sénateur Cools: Effectivement. J'essaie de ne pas déborder du cadre des tribunaux et du système actuel. En d'autres mots, je propose l'adoption d'un projet de loi qui s'ajouterait simplement à l'arsenal de lutte contre le crime et les déviants et ne s'écarterait pas des autres moyens prévus dans le Code criminel et dans son administration.

Le sénateur Nolin: J'ai écouté ce que vous aviez à dire au sujet des accords sur le chef d'accusation intervenus dans deux affaires d'homicide involontaire. D'autres dispositions du code empêchent le procureur de délibérément fermer les yeux sur certains faits. Le code comporte toutes sortes de dispositions à cet effet. Comprenez-vous ce que je suis en train de dire? Le projet de loi ne l'empêcherait pas à lui seul, mais je comprends ce que vous essayez de faire.

Le sénateur Cools: Sur quelle autre disposition du Code criminel pourrait-on se fonder?

Le sénateur Nolin: Je ne suis pas ici pour vous donner des conseils juridiques.

Le sénateur Cools: D'après ce que j'en sais, la common law est plus précis à ce sujet. Ils auraient pu aller en appel. Ils auraient pu prendre d'autres mesures.

Le sénateur Nolin: S'ils se sont entendus au départ pour ignorer les faits concernant le troisième meurtre, alors les faits n'ont pas été dénaturés.

Le sénateur Cools: L'accord sur le chef d'accusation nous empêche de le savoir, puisqu'il est secret.

Le sénateur Nolin: Vous nous avez dit ce que vous aviez découvert à la lecture de la décision.

Le sénateur Cools: Oui.

Le sénateur Nolin: C'est un document public.

Le sénateur Cools: Combien de gens l'ont lu?

Le sénateur Nolin: Je n'essaie pas de justifier cette décision, mais seulement de connaître votre opinion.

Le sénateur Cools: Je comprends. J'essaie de dire que le projet de loi, dans la trame du système entier et du Code criminel, cherche à responsabiliser l'inculpé qui ne respecte pas l'accord.

Le sénateur Nolin: Si la personne a déjà plaidé coupable, on ne peut plus simplement parler d'inculpé. La personne a reconnu sa culpabilité. Or, l'inculpé peut aussi plaider non coupable. Il faut prouver sa culpabilité.

Le sénateur Cools: Je vous en donne un autre exemple. Supposons que le juge, dans cette affaire, avait refusé d'accepter le mémoire. Que serait-il arrivé?

Le sénateur Nolin: Il y aurait eu un procès. Ce serait au procureur de faire la preuve.

Le sénateur Cools: Pour quels motifs, alors?

Le sénateur Nolin: Voilà justement la raison pour laquelle on prévoit la possibilité d'un accord sur le chef d'accusation.

Senator Cools: I am touching the heart of the matter.

Senator Nolin: Of course, because plea bargaining is there to achieve something when there is problem. The level of evidence that the prosecution needs to achieve is much higher than ordinary Canadians think. It is a great task to find totally and without a reasonable doubt that a person has committed an offence. It is a huge job. Therefore, we have plea bargaining.

Senator Cools: You are right. I agree with you. That is why my bill attempts to stay within the framework of plea bargaining. I do not outlaw plea bargaining. The bill in no way reflects my private views on plea bargaining.

Let me share with you something from a similar 1988 case, *R v. MacDonald*, and I quote:

The accused clearly knew or ought to have known every aspect of the agreement between himself and Crown counsel. If he decided to mislead Crown counsel in order to get the benefit of the lesser charge, then he alone is responsible for the breakdown of the agreement once the police discovered his statement was not truthful. The accused's decision to ignore important condition of the agreement affected the ability of his counsel to act on his behalf and to properly advise him.

Therefore, I am of the opinion that the accused committed the first breach of the agreement. If I were to accept this argument and stay proceedings, I am convinced that it would be even an greater abuse of the Court's process because it would undermine the administration of justice and offend the community's sense of fair play and decency to allow the accused to benefit from his own untruthful statements.

Senator Phillips quoted this case in his speech on Bill S-3 in the chamber.

I invite you, Senator Nolin, to review the fact that these so-called plea bargain agreements are already resulting in a plethora of cases where people are attempting to bind the Attorney General and to bind the Crown. The information is there for study. It is endless.

The advice I received was to stay on the ground of plea bargaining and on the ground of holding an accused responsible for his own falsehood and to empower — in other words, to legislate by statute — to judges the power to review the situation if necessary.

That is where this bill places the power to act — back into the hands of the judges. I am not proposing a new tribunal or a complaints commission or anything of that nature. What we do here is give it right back to the courts and basically say to the courts, "Here, you can take a look at what was done."

Senator Pearson: I want to take this away from any particular incident and look to the generality of the principles involved in the

Le sénateur Cools: Nous voilà au coeur du problème.

Le sénateur Nolin: Naturellement! L'accord sur le chef d'accusation vise à régler un problème. Le niveau de preuve que doit établir le procureur est beaucoup plus élevé que ne le croient les Canadiens. Il n'est pas facile d'établir hors de tout doute raisonnable qu'une personne a commis un crime. C'est un travail énorme. C'est pourquoi on prévoit un accord sur le chef d'accusation.

Le sénateur Cools: Vous avez raison. Je suis d'accord avec vous. C'est pourquoi mon projet de loi ne cherche pas à éliminer ces accords. Je n'interdis pas la conclusion d'un accord sur le chef d'accusation. Le projet de loi ne reflète pas du tout mon opinion personnelle à ce sujet.

Dans une cause analogue de 1988, soit *R c. MacDonald*, il y a un passage intéressant. Je vous le cite:

L'inculpé, de toute évidence, connaissait ou aurait dû connaître chaque élément de l'accord intervenu entre lui et l'avocat-conseil de la Couronne. S'il a décidé de tromper l'avocat-conseil afin de pouvoir plaider coupable à un chef d'accusation moins grave, il était alors le seul responsable de la violation de l'accord, quand la police a prouvé qu'il n'avait pas tout dévoilé. La décision prise par l'inculpé de faire fi d'une importante condition de l'accord a empêché son avocat de bien agir en son nom et de le conseiller convenablement.

L'inculpé est donc celui qui, le premier, a violé l'accord. Si j'acceptais cet argument et que je décidais de surseoir à l'instance, je suis convaincu que je commettrais là un abus encore plus grand du processus judiciaire, car j'entraverai l'administration de la justice et irait, de ce fait, contre le principe d'équité et de décence de notre société puisque l'inculpé profiterait alors de ses propres déclarations mensongères.

Le sénateur Phillips a cité cette affaire dans la déclaration qu'il a faite au sujet du projet de loi S-3 au Sénat.

Je vous invite, sénateur Nolin, à réfléchir au fait que ces présumés accords sur le chef d'accusation entraînent déjà toute une pléthore de causes où l'inculpé tente de lier les mains du procureur général et de la Couronne. Les données sont là pour le prouver. Il n'y a pas de fin.

On m'a conseillé de m'en tenir à l'accord sur le chef d'accusation et de tenir l'inculpé responsable de ses propres fausses déclarations, d'habiliter les juges à revoir le dossier, au besoin — en d'autres mots, d'inclure ce pouvoir dans une loi.

C'est ce qu'accomplit le projet de loi à l'étude: il remet le pouvoir d'agir entre les mains du juge. Je ne propose pas la création d'un nouveau tribunal, d'une commission d'enquête sur les plaintes ou quoi que ce soit du genre. Dans ce projet de loi, nous rendons leur pouvoir aux tribunaux et leur disons essentiellement: «Vous avez le pouvoir d'examiner ce qui s'est produit».

Le sénateur Pearson: J'aimerais m'éloigner de cas particuliers pour examiner les grands principes en jeu. Je ne suis pas avocate,

will. I am not a lawyer, so I am interested in what the lawyers have to say. When we get into legal issues, I learn all kinds of things that I did not know.

However, I always understood as a lay person that there is a basic principle that an accused person is not required to incriminate himself or herself.

Senator Cools: No, they are not required to incriminate themselves.

Senator Pearson: How, then, can you punish someone for refusing to do so?

Senator Nolin: You cannot punish someone who is refusing to do that.

Senator Pearson: It seems to me that in a plea bargain where it has been shown that an accused withheld information —

Senator Cools: It is a bargain based on truth, an agreement based on truth. Truth is an element in every agreement.

Senator Pearson: In a case where an accused has pled guilty and been given a sentence, I do not quite see how you can then go back and ask them to —

Senator Milne: They should have incriminated themselves on another matter. It is happening all the time.

Senator Nolin: Your concern is found in paragraph 2. An accused has pled guilty to offence "A" and is subsequently proven guilty of lying by a preponderance of probability. If the accused said, "Yes, I am guilty of 'A'," then that is done.

I also have a problem with that because there was a deal. That is why in this code there is no reference to plea bargaining.

Senator Cools: The term "plea bargaining" does not come up in either piece of legislation.

Senator Nolin: I have a problem with plea bargaining because of the word "bargain." Is the accused guilty or not? As a prosecutor, I will pile up the evidence, and justice will decide if you are guilty or not. That is the process. However, for all kinds of other reasons, they are dealing and talking about access to evidence. The accused will give evidence in someone else's trial. I do not like that, but it is there.

Senator Cools: I did not quite follow you. What is it you do not like?

Senator Nolin: In paragraph 2(a), you are saying that the court will sentence the accused or defendant for the offence to which the accused or defendant made the guilty plea.

In other words, the accused pled guilty to this offence, so that conviction will remain. Then some evidence arises that indicates that the accused has lied. He has already pled guilty to offence "A", which conviction will remain. Now he stands accused of offence "B", and for that a new trial or a reopened trial will occur, instead of redoing the process for "A".

Senator Pearson: That is what I do not understand. Why go for a second trial?

de sorte que ce que les avocats ont à dire m'intéresse. Lorsque nous discutons de questions juridiques, j'en apprends toujours.

Toutefois, en tant que profane, j'ai toujours cru qu'en principe, l'inculpé n'était pas tenu de s'incriminer lui-même.

Le sénateur Cools: Non, il ne l'est pas.

Le sénateur Pearson: Comment peut-on, dans ce cas-là, punir celui qui refuse de le faire?

Le sénateur Nolin: On ne peut le faire.

Le sénateur Pearson: Il me semble que, lorsqu'il existe un accord sur le chef d'accusation et qu'on a prouvé que l'inculpé n'a pas dévoilé...

Le sénateur Cools: L'accord se fonde sur la vérité. La vérité est un élément essentiel de tout accord.

Le sénateur Pearson: Lorsqu'un inculpé qui a plaidé coupable est condamné, comment peut-on ensuite lui demander...

Le sénateur Milne: Il aurait dû s'accuser lui-même d'autre chose. C'est courant.

Le sénateur Nolin: La réponse à votre préoccupation se trouve au paragraphe 2. L'inculpé a plaidé coupable à l'infraction «A». Il est par la suite établi, selon la prépondérance des probabilités, qu'il a menti. Si l'inculpé a reconnu sa culpabilité à l'infraction «A», il ne peut revenir en arrière.

Ces dispositions m'embêtent, moi aussi, en raison de l'existence d'un accord. C'est pourquoi, dans le code, il n'y a pas de mention des accords sur le chef d'accusation.

Le sénateur Cools: L'expression «accord sur le chef d'accusation» ne figure ni dans une loi ni dans l'autre.

Le sénateur Nolin: L'expression me déplaît à cause du mot «accord». L'inculpé est-il coupable ou non? En tant que procureur, j'accumulerai la preuve, et le juge décidera si vous êtes coupable ou non. C'est ainsi que cela se passe. Toutefois, pour toutes sortes d'autres raisons, on négocie et on parle d'accès à la preuve. L'inculpé témoignera au procès d'une autre personne. La situation me déplaît, mais c'est ainsi.

Le sénateur Cools: Je n'ai pas très bien suivi ce que vous avez dit. Qu'est-ce qui vous déplaît au juste?

Le sénateur Nolin: À l'alinéa 2a), il est prévu que le tribunal inflige à l'inculpé ou au défendeur la peine correspondant à l'infraction objet de l'accord sur le chef d'accusation.

En d'autres mots, l'inculpé a plaidé coupable à l'infraction. Donc, la condamnation demeure. Puis, survient une preuve qui montre que l'inculpé a menti. Il a déjà plaidé coupable à l'infraction «A», sa condamnation aura lieu. Cependant, maintenant, il est aussi accusé de l'infraction «B». Il y aura un autre procès ou l'on reprendra l'instruction du premier plutôt que de recommencer tout le processus suivi pour l'infraction «A».

Le sénateur Pearson: Je ne comprends pas. Pourquoi tenir un second procès?

Senator Nolin: If there is no deal, there is no deal. Let us restart everything.

Senator Cools: In the long run, it must come down to what we think is in the public interest and whether we will open up a system which makes it very attractive for any individual involved in a crime to enter into any plea bargain agreement based on falsehood in order to obtain a reduced penalty.

I am trying to inhibit and prohibit the practice of plea bargaining. I realize that it has a place. There were tools available to the Crown in the particular case which we have discussed. They chose, for political reasons and for political expediency, not to exercise them. I am simply attempting to put into a bill a provision which would support the Crown in taking some initiatives.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: I have a question concerning the application of this legislation. In order to make arrests in the case of drug related offences, the administration of justice system relies most of the time on informers, otherwise no one would be convicted. Often these individuals are accomplices. Deals are also struck to reduce sentences, given that these individuals put their lives at risk.

How can we reconcile the two, namely the administration of justice and the desire to fight organized crime, while at the same time allowing authorities to find people who can help us to convict hardened criminals? Furthermore, how will this legislation apply to these individuals? If you strike a deal with them, they will not reveal the whole truth or disclose all of the crimes in which they have participated.

I agree with Senator Pearson. The accused does not have to make a general confession when he cooperates with the justice system. I am trying to reconcile this with the general spirit of the administration of justice. I have difficulty seeing how this bill, in the case of this type of crime, could apply to other sectors and how it might prevent informers from cooperating in the future. These individuals would continue their drug trafficking operations within an highly organized system.

[English]

Senator Cools: I had some difficulty following the translation, so I am not sure I have your complete question.

I assure senators that, based on my consultations, this bill will not hinder anyone in the administration of justice. The intention of the bill is to hinder injustice. Quite frankly, it is intended to prohibit dishonesty. Let us understand that whenever there is an injustice or miscarriage of justice, decisions must be made.

I am hearing from Senator Hervieux-Payette that the system must accommodate crime and criminals infinitely. I see life a little bit differently. I believe that criminals must accommodate order and peace.

Le sénateur Nolin: S'il n'y a pas d'accord, il n'y en a pas. Il faut tout reprendre.

Le sénateur Cools: En fin de compte, le facteur déterminant sera ce que nous estimons être l'intérêt public et s'il faut refondre un système dans lequel la personne impliquée dans un crime a intérêt à conclure un accord sur le chef d'accusation, même si elle dénature les faits afin d'obtenir une réduction de peine.

J'essaie de baliser et d'interdire la pratique. Je suis consciente qu'elle est parfois une nécessité. La Couronne avait à sa disposition d'autres moyens dans l'affaire particulière dont nous avons parlé. Elle a choisi, pour des raisons politiques, par opportunisme politique, de ne pas s'en servir. J'essaie simplement d'inclure dans le projet de loi une disposition qui faciliterait la prise, par la Couronne, de certaines initiatives.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette : J'aimerais poser la question suivante concernant l'application de cette loi. Pour faire des arrestations dans le domaine des infractions commises dans le domaine de la drogue, dans l'administration de la justice, on utilise la plupart du temps des délateurs, sinon personne ne serait condamné. Souvent, ces gens sont des complices. Il y a également des ententes pour réduire les charges parce que ces personnes mettent leur vie en danger.

Comment peut-on réconcilier les deux, à savoir l'administration de la justice, le désir de lutter contre le crime organisé, tout en permettant aux autorités de se trouver des gens qui peuvent nous permettre de condamner ou de faire condamner des criminels endurcis d'une part, et d'autre part, comment cette loi pourrait-elle s'appliquer à ces gens? Si vous faites une entente, effectivement, ils ne nous diront pas toute la vérité, ils ne diront pas non plus tous les crimes auxquels ils ont participé.

Je suis d'accord avec le sénateur Pearson, ce n'est pas une confession générale que l'accusé doit faire lorsqu'il collabore avec la justice. J'essaie de réconcilier cela à l'esprit général de l'administration de la justice. Je conçois difficilement comment ce projet de loi, pour ce type de crimes, pourrait s'appliquer dans d'autres secteurs et comment il pourrait empêcher la collaboration des délateurs dans le futur. Donc ces gens continueraient le trafic de la drogue avec des gens super-organisés.

[Traduction]

Le sénateur Cools: J'ai eu de la difficulté à suivre l'interprète. Je ne suis pas sûre d'avoir compris toute la question.

Que les sénateurs se rassurent: d'après mes consultations, le projet de loi à l'étude n'entravera pas l'administration de la justice. Le projet de loi a plutôt pour objet d'empêcher l'injustice. En toute franchise, il vise à interdire la malhonnêteté. Il faut comprendre que, lorsqu'une injustice a été commise ou qu'il y a eu erreur judiciaire, il faut faire des choix.

Si j'ai bien compris ce qu'a dit le sénateur Hervieux-Payette, il faut que le système compose avec la criminalité et les criminels. Je conçois les choses un peu différemment. Selon moi, ce sont les criminels qui doivent composer avec le maintien du bon ordre et de la paix.

The only people that Bill S-3 will hinder are those who tell lies or those prosecutors who are too faint-hearted or too timid to do their jobs as toughly as they should. It will not hinder the administration of justice.

In the case of the Homolka deal, there were two plea bargains. The first was a mistake, but the second was no mistake. It was intended largely to cover people politically for the first one. By the time the second one happened, they had all the evidence that they needed to prove the person guilty.

I believe that senators are not aware of the depth of this problem and of the mischief that is currently being created. It is my hope and my wish that we could actually begin to examine these kinds of ills. I do not belong to the group of people that can see something wrong and ignore it.

I am trying to say that Bill S-3 is well-prepared, well-studied, well-documented, and well-drafted. Certain individuals have different ideological positions, and that is a different matter, but Bill S-3 is consistent with the principles of the Criminal Code and with the principles of criminal justice in this country.

The culture and quality of plea bargaining is overtaking the criminal justice system. The studies I looked at which cited a few numbers are also showing us that many judges are simply becoming instruments of ratification.

I would ask senators to have an open mind and to look very carefully at some of these difficulties that have come upon us so swiftly in this country.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: In conclusion, I would simply like to say that I have some problems with this bill. I realize as you do that in the administration of justice system, mistakes are made which benefit the criminals. This was not the first time this happened and it will not be the last time either. To err is human. This has nothing to do with the law.

The areas which will pose some problems for the courts and which I would like to caution you about are the retroactivity provision and the impression that a same individual can be charged twice for the same crime. These two provisions will make life difficult for our legal experts. While your bill is commendable, I do not think that it can resolve the problem, that is bring about the appointment of competent judges or ensure a quality police force and competent attorneys.

In this particular case, there were people who did not do their job according to the rules. The Criminal Code was not deficient and it is not amendments such as these which will resolve the situation in future cases.

Les seules personnes auxquelles le projet de loi S-3 nuira sont celles qui mentent et les procureurs trop honteux ou timides pour bien faire leur travail. Il ne nuira pas à l'administration de la justice.

Dans l'affaire Homolka, il y a eu deux accords sur le chef d'accusation. Le premier fut une erreur, mais pas le second qui a servi, en grande partie, à protéger les instances politiques qui ont conclu le premier. Lorsque le second accord est intervenu, ils avaient déjà toutes les preuves voulues pour établir la culpabilité.

À mon avis, les sénateurs n'ont pas conscience de la gravité du problème ni des méfaits qu'il cause actuellement. J'espère et je souhaite que nous puissions vraiment commencer à examiner ce genre de méfaits. Je ne suis pas comme ceux qui, lorsque quelque chose cloche, sont capables de l'ignorer.

J'essaie de dire que le projet de loi S-3 est un texte bien préparé, bien documenté et bien libellé. Certains sont d'un autre avis — ce qui n'a rien à voir avec la question à l'étude —, mais le projet de loi S-3 correspond aux principes du Code criminel et de la justice pénale au Canada.

La pratique qui consiste à négocier des accords sur le chef d'accusation est en train d'envahir le système de justice pénal. Les études que j'ai examinées et dans lesquelles on donnait quelques chiffres nous révèlent aussi que de nombreux juges sont en train de devenir de simples pions sur l'échiquier.

Je demande aux sénateurs de garder l'esprit ouvert et d'examiner avec soin certains écueils que nous avons à peine eu le temps de voir venir.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette: Je vais conclure en disant que j'ai des difficultés avec le projet de loi. Je reconnais avec vous que dans l'administration de la justice, il y a des erreurs qui avantagent des gens qui ont commis des actes criminels. Ce n'est pas le premier cas ni le dernier. L'erreur est humaine. Cela ne relève pas de la loi.

Les points avec lesquels les tribunaux auront de la difficulté, c'est ce sur quoi je voudrais vous mettre en garde, c'est la rétroactivité et l'impression que l'on condamnerait un individu deux fois pour le même crime. Ces deux barrages vont rendre la vie difficile à nos experts en législation. Votre projet de loi est louable. Je ne pense pas que c'est par ce projet de loi que l'on peut corriger la situation, c'est-à-dire de nommer de bons juges et d'avoir une administration policière de bonne qualité et des procureurs compétents.

Dans le cas présent, on s'est retrouvé en présence de gens qui n'ont pas exercé leur fonction selon les règles de l'art. Ce ne sont pas des déficiences du Code criminel, et ce ne sont pas des amendements comme ceux-ci qui vont régler la situation dans des cas à l'avenir.

[English]

Senator Cools: I have listened to Senator Hervieux-Payette's concerns, and I would have welcomed them at second reading debate. That was the appropriate place for those remarks.

Senator Doyle: Senator Cools, I am surprised that you have not put more emphasis than you have on the words "plea bargaining". Plea bargaining is an exercise in which an accused takes part, but so do experts in the law, and they do so behind closed doors.

Do you really think the remedy might lie in opening the process to public examination so that, if there is a lie, it can be dealt with as perjury?

Senator Cools: We are dealing with bargaining as if we are bargaining with labour unions. The results of the process may not be related to the quality of justice, but they may be related to the quality of the negotiators. Hoards of Crown prosecutors are in the field, and we are not so clear about whether they must possess not only legal skills but bartering skills as well.

We are hearing that the bargaining process is so rampant that even innocent people who are accused are being encouraged to plead guilty just to deal with the matter. I have not gone into the other problems in the law profession and the inscrutable issue of cost to an individual.

Currently, two people sit down in secret, and there is no requirement to bring that process into open court. The American jurisdictions are becoming more aggressive in some of these areas than are we. We are tiptoeing around some of these issues.

I fail to understand how such important issues can be hammered out in such terrible secrecy and in the absence of any sort of public accountability or examination. In addition, whether people realize it or not, it is sealing the fate of the justice system as we know it, which is a judge in a courtroom. If this continues, some people argue that it will be so cost effective that we can close some of the courtrooms.

I spoke to a Crown prosecutor some months ago who told me that he entered into a plea bargain agreement with an individual. He agreed to give the lesser criminal a smaller sentence in return for information on the bigger criminals in the organization. It turned out that the guy who made the deal was the biggest guy in the organization, and then the Crown prosecutor's hands were tied.

I think that the issues of secrecy, unaccountability, and the other important issues that are currently plaguing the legal profession are at issue. Also, the people who will have most access to the plea bargaining process are also the defence counsel who are most friendly with the prosecutors. Karla Homolka's deal proceeded the way it did because the two negotiators knew each other quite well from previous lives.

[Traduction]

Le sénateur Cools: J'ai prêté attention à ce qu'a dit le sénateur Hervieux-Payette. Ses préoccupations auraient été les bienvenues à l'étape de la deuxième lecture. C'est à ce moment-là qu'elle aurait dû faire ces remarques.

Le sénateur Doyle: Sénateur Cools, je m'étonne que vous n'ayez pas insisté davantage sur les mots «accord sur le chef d'accusation». La négociation d'un accord sur le chef d'accusation est un exercice auquel prend part l'inculpé, mais il n'est pas seul: des experts du droit y participent également, derrière des portes closes.

Croyez-vous vraiment que la solution soit de rendre le processus public de sorte que, s'il y a eu mensonge, son auteur puisse être accusé de parjure?

Le sénateur Cools: Nous parlons de négociations comme s'il s'agissait de conventions collectives. Les résultats du processus n'ont peut-être rien à voir avec la qualité de la justice, mais plutôt avec celle des négociateurs. Un nombre incroyable de procureurs de la Couronne négocient, et nous n'avons pas encore décidé s'il ne vaut pas mieux qu'ils aient non seulement des compétences juridiques, mais aussi des talents de négociateur.

Le phénomène est si répandu que même les personnes innocentes accusées d'une infraction sont encouragées à plaider coupables, sans parler des autres problèmes de la profession et de l'impénétrable coût de la justice pour le particulier.

Actuellement, tout se passe derrière des portes closes. Rien n'exige que le processus soit public. Les compétences américaines commencent à s'attaquer à quelques-unes de ces questions avec plus de dynamisme. Nous en sommes encore à tâter le terrain.

Je ne peux pas comprendre comment on peut régler des questions aussi importantes dans le secret le plus complet, sans rendre des comptes ou soumettre l'accord à un examen. De plus, que l'on en soit conscient ou pas, on est en train de signer l'arrêt de mort du système judiciaire tel qu'on le connaît, c'est-à-dire du juge d'instruction. Si nous persistons dans cette voie, certains soutiennent que le processus sera si rentable que nous pourrions fermer des salles d'audience.

Il y a quelques mois, je me suis entretenue avec un procureur de la Couronne qui m'a raconté avoir signé avec un inculpé un accord sur le chef d'accusation. Il a accepté de réduire la peine du membre d'une bande qui avait commis les crimes les moins graves en échange de renseignements sur les autres membres. En fin de compte, celui qui avait conclu l'accord était le chef, et le procureur de la Couronne n'a rien pu faire contre lui.

Ce sont le caractère secret, l'absence de reddition de comptes et d'autres problèmes importants de la profession qui sont en cause ici. Par ailleurs, ceux qui pourront le plus se prévaloir d'un accord sur le chef d'accusation sont aussi les avocats de la défense qui sont en très bons termes avec les procureurs. La négociation d'un accord dans l'affaire Homolka a été rendue possible parce que les deux négociateurs se connaissaient déjà fort bien.

Yes, one could argue whether this particular phrase is the right one or the best one, but the fact of the matter is that the bill before you is the synthesis of the finest opinions that I have been able to garner. It is the result of the finest minds that I have been able to consult on this matter.

If this is not the finest bill, and if it is not the best way of doing it, the Department of Justice has 1200 lawyers and an enormous budget. If this matter was of some concern to others, a bill could have been brought that would satisfy every one's concerns.

There are many options. However, I have canvassed and considered the issues that have been raised here. I have given them thought. There were many different ways that this could have been handled. This is the way that I saw fit to go about it.

I would also say to senators around the table that it was passed unanimously at second reading, which, as far as I am concerned, is the greatest piece of approval that I could have been given as to the principle of the bill at that stage.

I admire you, because this issue and this field of study is a hornets' nest, thickened by years and years of interest. It needs some uncovering. It is time for us to look behind those big secret doors and to see what really goes on behind them. I, like many members of the public, am aware that something is very wrong.

Mr. Justice Galligan looked at the question that was raised about the necessity of the ability to make deals with criminals in order to get other criminals. In discussing the plea bargaining process, he quoted a particular case which was a judgment of the Privy Council which speaks of the abomination of the process. It is the case of *Chan Wai-Keung v. the Queen*. I quote:

It has been recognized for centuries that the practice of allowing one co-defendant to "turn Queen's evidence" and obtain an immunity from further process by giving evidence against another was a powerful weapon for bringing criminals to justice, and although this practice "has been distasteful for at least 300 years to judges, lawyers and members of the public", and although it brings with it an obvious risk that the defendant will give false evidence under this "most powerful inducement", the same very experienced court which so stigmatized this practice was willing to accept that it was in accordance with the law.

The point that I am making is that plea bargaining can go on, but it must be in accordance with the law.

Senator Nolin: We all agree with that.

Senator Cools: It must be in accordance with the law. This bill addresses situations where plea bargain agreements are not consistent with the law.

Again, finally, the real issue is that government, prosecutors, and everyone else must have regard to the public interest. In the long run, the issue is one of public interest, and I am not sure that we pay enough regard to the concept of the public interest. I put this bill before you, to my mind, in the public interest.

On pourrait effectivement prétendre que cette expression particulière est la meilleure ou celle qui s'impose, mais le fait est que le projet de loi à l'étude est la synthèse des meilleurs avis juridiques que j'ai pu obtenir. Il est le produit des plus grands cerveaux que j'ai consultés.

Si le projet de loi n'est pas la meilleure façon de s'attaquer au problème, je rappelle que le ministère de la Justice emploie 1 200 avocats et qu'il dispose d'un budget faramineux. Si la question en avait préoccupé d'autres, on aurait pu déposer un projet de loi dissipant les inquiétudes de chacun.

Il existe bien des options. Toutefois, j'ai étudié les points que l'on soulève ici. J'y ai réfléchi. On aurait pu y donner suite de bien des manières différentes. J'ai choisi celle qui me semblait la plus pertinente.

Je rappelle aussi aux sénateurs que le projet de loi a été adopté à l'unanimité, à la deuxième lecture, ce qui, pour moi, représente la plus belle marque d'approbation qu'aurait pu recevoir le principe en jeu, à ce stade.

Vous avez toute mon admiration, car cette question particulière et le domaine en entier sont un véritable guépier qui empire au fil des ans. Il faut tout mettre au grand jour. C'est le temps d'aller voir ce qui se passe vraiment derrière les grandes portes closes. Tout comme de nombreux membres du grand public, je sais que quelque chose ne tourne pas rond.

Le juge Galligan s'est penché sur la question de la nécessité de pouvoir conclure des accords avec des criminels afin de pouvoir en pincer d'autres. Au sujet du processus de négociation d'accords sur le chef d'accusation, il a cité une affaire particulière, soit un arrêt rendu par le Conseil privé, qui en illustre bien l'abomination. Il s'agit de l'affaire *Chan Wai-Keung c. la Reine*. Je vous en cite un passage:

Depuis des siècles, la pratique qui consiste à accorder l'immunité au codéfendeur qui accepte d'agir comme témoin à charge contre un autre est reconnue comme un moyen très utile de traduire des criminels devant les tribunaux et, bien qu'elle répugne depuis au moins trois siècles aux juges, aux avocats et aux membres du grand public et qu'elle entraîne le risque évident d'un faux témoignage en échange d'une peine réduite, motif très puissant, le même juge chevronné qui a tant vilipendé la pratique était disposé à reconnaître qu'elle était conforme à la loi.

L'essentiel à retenir, c'est qu'on peut continuer à conclure des accords sur le chef d'accusation, mais qu'il faut le faire en conformité avec la loi.

Le sénateur Nolin: Nous sommes tous d'accord sur ce point.

Le sénateur Cools: Il faut respecter la loi. Le projet de loi à l'étude traite des cas où les accords ne sont pas conformes à la loi.

Enfin, il faut que le gouvernement, les procureurs et tous les autres travaillent dans l'intérêt public. À long terme, la question concerne l'intérêt public, et je ne suis pas sûre que nous en tenions suffisamment compte. C'est dans cet esprit que je propose le projet de loi.

Senator Nolin: If I may, I totally support ensuring that plea bargaining is done within the law. Let me refer you to one relatively large offence which is already in the code. It says that every one who wilfully attempts in any manner to obstruct, prevent or defeat the course of justice is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment of a term of not exceeding ten years.

It is already there. Perhaps ten years not enough, but it already exists. If someone has done something within the purview of that, they should be accused of that.

Senator Cools: It is a moot point.

Senator Nolin: There is already an offence in the code that can be used.

Senator Cools: Senator, I was told that if anyone had charged Ms Homolka with obstructing justice, they would not have gotten out of the starting gate. She has not obstructed justice, so we come back to politics.

Senator, I appreciate your concern. I have heard it before. I know your concerns come from a long history of study on some of these issues. However, I was not attempting to amend the Criminal Code to bring in a new offence, because all the advice that I received told me that the old offences of obstructing justice, perjury and so on were not developed to fit the new modern problems that the phenomenon of plea bargaining and its negotiations have bequeathed to society.

In other words, if I can quote Mr. Rock, my bill is an attempt to respond to the changing social needs of the country and of the criminal justice system. I assure you, honourable senators, that this bill was brought to you with a lot of study. I had advice. I was told I could do it as an exemption from the general law. It could have been done in many different ways, but I was told that the phenomenon of plea bargaining was so pervasive and so total that it was necessary for the law to begin to speak to plea bargaining.

If I can meet Senator Doyle's point, I was attempting to bring plea bargaining out of secrecy and into the public eye. That is what this bill attempts to do: To bring it out of a little, secret closet and put it right before us. Every single judge and every single person in the system should know when they are dealing with a plea bargain, and they should know the details and the conditions as to how it was negotiated.

With that, I thank you all.

The Chair: I thank you, Senator Cools, for your presentation this morning.

The committee adjourned.

Le sénateur Nolin: Si vous le permettez, j'aimerais dire que je suis entièrement d'accord avec l'idée de faire en sorte que la conclusion des accords sur le chef d'accusation respecte les exigences de la loi. À ce sujet, je vous renvoie à une infraction plutôt importante que prévoit déjà le code, soit que quiconque tente délibérément, de quelque manière que ce soit, d'empêcher la justice de suivre son cours est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de dix ans.

Le code prévoit déjà ces situations. La peine de dix ans d'emprisonnement n'est peut-être pas assez sévère, mais elle existe déjà. Quiconque commet de tels actes devrait être traduit devant les tribunaux.

Le sénateur Cools: C'est discutable.

Le sénateur Nolin: Le code comporte déjà une disposition prévoyant une telle infraction; on peut l'invoquer.

Le sénateur Cools: Sénateur, on m'a affirmé qu'une accusation d'entrave à la justice portée contre Mme Homolka serait demeurée sans suite. Elle n'a pas entravé la justice, ce qui nous ramène à l'arène politique.

Sénateur, j'apprécie votre préoccupation à sa juste valeur. Vous n'êtes pas le premier à souligner le point. Je sais que vos préoccupations découlent d'une longue étude de certaines de ces questions. Toutefois, je ne cherchais pas à faire modifier le Code criminel afin de prévoir une nouvelle infraction, car tous les conseillers auxquels j'ai fait appel m'ont dit la même chose: les vieilles infractions que sont l'entrave à la justice, le parjure et cetera, ne sont pas adaptées à la nouvelle réalité sociale qu'entraîne la négociation d'accords sur le chef d'accusation.

En d'autres mots, si je puis reprendre les propos de M. Rock, le projet de loi que je propose est une tentative en vue de réagir aux nouveaux besoins sociaux du pays et du système de droit pénal. Je puis vous assurer, honorables sénateurs, que le projet de loi a fait l'objet d'une mûre réflexion. Je me suis fait conseiller. On m'a dit que je pouvais le faire à titre d'exemption du droit commun. On aurait pu s'y prendre de bien d'autres façons, mais on m'a dit que le phénomène était si répandu qu'il était nécessaire de le baliser dans une loi.

En réponse au point soulevé par le sénateur Doyle, je cherchais à rendre plus public le processus d'accord sur les chefs d'accusation. C'est ce que tente d'accomplir le projet de loi à l'étude: ouvrir toutes grandes les portes derrière lesquelles se déroulent les négociations et les mener à la vue de tous. Il faudrait que chaque juge et chaque personne ayant un enjeu dans le système sachent qu'ils ont affaire à un accord sur le chef d'accusation et qu'ils connaissent le détail et les modalités de sa négociation.

Voilà qui met fin à ce que j'avais à dire.

La présidente: Sénateur Cools, je vous remercie de votre exposé de ce matin.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

For Bill S-3:

The Hon. Anne C. Cools, Senator, sponsor of the bill.

Pour le projet de loi S-3:

L'honorable Anne C. Cools, sénateur, parrain du projet de loi.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Thursday, October 3, 1996

Le jeudi 3 octobre 1996

Issue No. 29

Fascicule n° 29

First meeting on:
Examination of Bill C-42,
An Act to amend the Judges Act and
to make consequential amendments to another act

Première réunion concernant:
Examen du projet de loi C-42,
Loi modifiant la Loi sur les juges
et une autre loi en conséquence

APPEARING:
The Hon. Allan Rock, P.C., M.P.,
Minister of Justice and Attorney General

COMPARAÎT:
L'honorable Allan Rock, c.p., député,
ministre de la Justice et procureur général

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Moore
Jessiman	Pearson
Lewis	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Pearson substituted for that of the Honourable Senator Anderson. (October 1, 1996)

The name of the Honourable Senator Moore substituted for that of the Honourable Senator Bryden. (October 2, 1996)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Moore
Jessiman	Pearson
Lewis	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Pearson est substitué à celui de l'honorable sénateur Anderson. (Le 1^{er} octobre 1996)

Le nom de l'honorable sénateur Moore est substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden. (Le 2 octobre 1996)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, October 2, 1996:

Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Bryden, seconded by the Honourable Senator Roux, for the second reading of Bill C-42, An Act to amend the Judges Act and to make consequential amendments to another Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Bryden moved, seconded by the Honourable Senator Anderson, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 2 octobre 1996:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Bryden, appuyée par l'honorable sénateur Roux, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, avec dissidence.

L'honorable sénateur Bryden propose, appuyé par l'honorable sénateur Anderson, que le projet de loi soit déferé au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 3, 1996

(40)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S, Centre Block, at 10:33 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Carstairs, Doyle, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin and Pearson (8).

Other senators present: The Honourable Senators Cools, Stanbury, Robertson and Maheu (4).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Allan Rock, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Andy Watt, Senior General Counsel, Judicial Affairs Unit;

Mr. Howard Sandell, Counsel, Judicial Affairs Unit.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 2, 1996, the Committee commenced its consideration of Bill C-42, An Act to amend the Judges Act and to make consequential amendments to another Act.

The Chair made a statement.

The Honourable Allan Rock, made an opening statement, and together with Mr. Watt and Mr. Sandell, answered questions.

The Honourable Senator Cools filed as exhibits with the Committee a news release from the Canadian International Development Agency dated September 24, 1996, entitled "Canada to Assist Judicial Reform in Ukraine" (*Exhibit No. 5900 LI-C-42-29 "1"*) and a news release from the Department of Justice dated September 23, 1996, entitled "Canada Signs Treaty with Ukraine for Mutual Assistance in Criminal Matters and Understanding in Principle on Cooperation in the Field of Justice." (*Exhibit No. 5900 LI-C-42-29 "2"*).

It was moved by the Honourable Senator Lorna Milne — THAT the Honourable Senator Lewis be elected Acting Chair of the Committee for the period October 4 - October 16 inclusive, and — THAT the Honourable Senator Landon Pearson be the third member of the Steering Committee during that time.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 3 octobre 1996

(40)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 33, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Carstairs, Doyle, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin et Pearson (8).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Cools, Stanbury, Robertson et Maheu (4).

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAIT:

L'honorable Allan Rock, c.p. député, ministre de la Justice et procureur général.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Andrew Watt, avocat général principal, Service des affaires judiciaires;

M. Harold Sandell, conseiller juridique, Service des affaires judiciaires.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 2 octobre 1996, le comité entame son examen du projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en conséquence.

La présidente fait une déclaration.

L'honorable Allan Rock fait une déclaration, puis répond aux questions avec l'aide de M. Watt et de M. Sandell.

L'honorable sénateur Cools dépose auprès du comité un communiqué de presse de l'Agence canadienne de développement international, daté du 24 septembre 1996 et intitulé «Le Canada appuie la réforme judiciaire en Ukraine» (*pièce 5900 LI-C-42-29 «1»*) et un communiqué du ministère de la Justice, daté du 23 septembre 1996 et intitulé «Le Canada et l'Ukraine signent un traité d'entraide juridique en matière criminelle et un accord de coopération dans le domaine de la justice» (*pièce 5900 LI-C-42-29 «2»*).

Il est proposé par l'honorable sénateur Lorna Milne — QUI l'honorable sénateur Lewis soit élu président suppléant du comité pour la période du 4 au 16 octobre inclusivement et — QUI l'honorable sénateur Landon Pearson soit le troisième membre du comité de direction au cours de cette période.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 12:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 12 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 3, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-42, to amend the Judges Act and to make consequential amendments to another Act, met this day at 10:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, we have the minister with us this morning. Unfortunately, he can only be here until 11:15. His officials, however, will remain until 12 o'clock when our meeting adjourns. With the minister is Andy Watt, Senior General Counsel of Judicial Affairs, and Harold Sandell, the Counsel of Judicial Affairs. I will ask the minister to be relatively brief in his comments so that we can get into questions, because I think that is primarily what is of interest to the members at this time.

The Hon. Allan Rock, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General: Madam Chair, the background from which the appointment of Madam Justice Arbour arises is well known: the crimes of indescribable brutality in the former Yugoslavia and in Rwanda. Huge numbers of civilians, including women and children, were subject to inhumane treatment. There are allegations of crimes against humanity and war crimes. Madam Justice Arbour was requested by the Secretary General of the United Nations, Mr. Boutros Boutros-Ghali, to serve as the chief prosecutor of the United Nations International Commission on War Crimes for both the former Yugoslavia and Rwanda beginning October 1 of this year.

[*Translation*]

Madam Justice Arbour's name was suggested to the Secretary General of the United Nations by the outgoing Chief Prosecutor, Justice Richard Goldstone of South Africa. Madam Justice Arbour had an interview with the Secretary General, and she was his first choice for the position of Chief Prosecutor. Her service record as a judge is outstanding, her integrity is impeccable and she is fluent in both English and French. The members of the Senate committee will agree that she is the ideal person for this position.

[*English*]

The appointment of Madam Justice Arbour to this important and prestigious international position is, without doubt, a great honour for Canada. I might point that there are significant precedents for judges undertaking such work. The outgoing chief prosecutor for the former Yugoslavia and Rwanda, Mr. Justice Goldstone, is himself on leave from the South African Constitutional Court. One will also remember, Madam Chair, that Mr. Justice Robert H. Jackson, who was granted leave from the United States Supreme Court in 1945 and 1946, served as the U.S. chief prosecutor at the Nuremberg War Crimes Tribunal.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 3 octobre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel est renvoyé le projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en conséquence, se réunit ce matin à 10 h 30 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'accueillir le ministre ce matin. Malheureusement, il ne peut rester que jusqu'à 11 h 15. Ses hauts fonctionnaires, toutefois, resteront jusqu'à midi, heure à laquelle nous lèverons la séance. Accompagnent le ministre ce matin M. Andy Watt, avocat général principal du Service des affaires judiciaires, et M. Harold Sandell, conseiller juridique du Service des affaires judiciaires. Je vais demander au ministre d'être relativement bref afin que les membres du comité aient le temps de poser des questions, car je crois que c'est vraiment ce qui les intéresse pour l'instant.

L'honorable Allan Rock, c.p., député, ministre de la Justice et procureur général: Madame la présidente, le contexte de la nomination de madame le juge Arbour est bien connu: la perpétration de crimes indescriptiblement brutaux en ex-Yougoslavie et au Rwanda. De très nombreux civils, dont des femmes et des enfants, ont subi des traitements inhumains. Des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre auraient été commis. M. Boutros Boutros-Ghali, secrétaire général des Nations Unies, a demandé à madame le juge Arbour d'être le procureur en chef de la Commission internationale des crimes de guerre des Nations Unies pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, à compter du 1^{er} octobre de cette année.

[*Français*]

Le nom de madame le juge Arbour a été prononcé auprès du secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies par le procureur en chef sortant, M. le juge Richard Goldstone, de l'Afrique du Sud. Madame le juge Arbour a eu une entrevue avec le secrétaire général; elle a été son premier choix pour le poste de procureur en chef. Ses états de services professionnels dans l'exercice de sa charge de juge sont remarquables, elle est d'une intégrité personnelle impeccable et elle parle couramment l'anglais et le français. Les membres du comité sénatorial en conviendront, elle est la personne toute indiquée pour ce poste.

[*Traduction*]

La nomination de madame le juge Arbour à ce poste important de prestige international est, sans aucun doute, un grand honneur pour le Canada. Je ferais remarquer que d'autres juges éminents ont déjà rempli de telles fonctions. Le procureur en chef sortant pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, monsieur le juge Goldstone, s'est vu lui-même accorder un congé du Tribunal constitutionnel de l'Afrique du Sud. On se souviendra également, madame la présidente, que monsieur le juge Robert H. Jackson, en congé de la Cour suprême des États-Unis en 1945 et 1946, a été procureur en chef américain au Tribunal des crimes de guerre de Nuremberg.

A necessary condition imposed by the United Nations for Madam Justice Arbour to take up this important appointment is that her salary and expenses be paid by the United Nations during the period in which she serves. This requirement relates to the UN's own rule for the independence of its chief prosecutor. I believe that, quite understandably, they are saying they do not want a member state to pay the prosecutor during the period she is at that work.

There is no provision in the Judges Act for a federally appointed judge such as Madam Justice Arbour to be granted a leave of absence without pay to work for an international organization such as the UN, nor does the act permit the salary and expenses of a judge during a period of leave to be paid by any organization or entity other than the Government of Canada, or, in the case of expenses, by the government of a province.

The amendments in the bill now before this committee have the full support of the Chief Justice of Canada and the Canadian Judicial Council. They would permit this type of arrangement to be entered into by Madam Justice Arbour and, in exceptional cases, by other judges.

The provision contained in the bill's proposed new section 56.1 would be a narrow exception to the general prohibition set out in section 55 of the Judges Act against the judge engaging in any occupation or business other than her or his judicial duties. It might be noted that the Judges Act already provides for judges to be granted leaves of absence in order to perform non-judicial duties, such as serving as commissioners of inquiry — Mr. Justice Krever comes to mind, for example — or to assist foreign countries developing codes of human rights. These existing provisions which require that the federal government continue to pay the judge's salary and that the federal or a provincial government pay expenses are not often used. It is my firm belief that the existing leave with pay and the proposed new section 56.1 leave without pay provisions would be infrequently used and would be exceptions to the basic principle that judges ought to be judging.

[Translation]

The new provision respecting leaves of absence without pay, which is designed to address cases such as the one of Madam Justice Arbour, where a judge has been invited to participate in the work of an international organization of states or an institution of such an organization, requires a leave of absence of at least six month's duration and the approval of the Governor in council, after consultation with the chairman of the Canadian Judicial Council. The Canadian Judicial Council has recommended that the amendment be of a general nature, not *sui generis*, or, in other words, that its application not be restricted to Madam Justice Arbour.

Les Nations Unies imposent une condition à la nomination de madame le juge Arbour: son traitement et ses frais pour la période de son mandat doivent être à la charge des Nations Unies. Cette exigence se rattache à la propre règle des Nations Unies relative à l'indépendance de son procureur en chef. Il est facile de comprendre, je pense, que les Nations Unies ne veulent pas que la rémunération du procureur, pendant la période de son mandat, soit à la charge d'un État membre.

La Loi sur les juges ne renferme pas de disposition permettant à un juge nommé par le gouvernement fédéral, comme madame le juge Arbour, d'obtenir un congé non rémunéré afin de travailler pour une organisation internationale comme les Nations Unies, ni non plus de disposition permettant le paiement de la rémunération et des frais d'un juge pendant une période de congé par une organisation ou une entité autre que le gouvernement du Canada ou, dans le cas des frais, autre que le gouvernement d'une province.

Les modifications qui figurent dans le projet de loi dont est maintenant saisi ce comité sont complètement appuyées par le juge en chef du Canada et par le Conseil canadien de la magistrature. Elles permettraient à madame le juge Arbour et, dans des cas exceptionnels, à d'autres juges, d'accepter ce genre d'entente.

La disposition que renferme le nouveau paragraphe 56.1 du projet de loi serait une exception restreinte à l'interdiction générale prévue à l'article 55 de la Loi sur les juges, selon laquelle, les juges se consacrent à leurs fonctions judiciaires à l'exclusion de toute autre activité. Il est à noter que la Loi sur les juges prévoit déjà l'octroi de congé pour que les juges puissent se consacrer à des fonctions non judiciaires, comme par exemple, remplir des fonctions de commissaire d'enquête — on peut penser ici à monsieur le juge Krever — ou aider d'autres pays à élaborer des codes des droits de la personne. Ces dispositions existantes, qui exigent que le gouvernement fédéral continue d'assurer la rémunération du juge et que le gouvernement fédéral ou un gouvernement provincial continue de supporter les frais, ne sont pas souvent invoquées. Je suis convaincu que la disposition existante relative au congé rémunéré et la disposition que renferme le nouveau paragraphe 56.1 relative au congé non rémunéré seraient rarement invoquées et seraient des exceptions au principe fondamental voulant que les juges doivent se consacrer à leurs fonctions judiciaires.

[Français]

Cette nouvelle disposition sur les congés sans traitement, qui a été conçue pour les cas, comme celui où se trouve madame le juge Arbour, où un juge est invité à participer aux travaux d'une organisation internationale d'états ou d'une institution d'une organisation de ce genre, exige que le congé soit d'au moins six mois et qu'il ait reçu l'approbation du Gouverneur en conseil, après consultation de la présidence du Conseil canadien de la magistrature. Le Conseil canadien de la magistrature a recommandé que la modification soit de nature générale, non pas *sui generis*, ou, en d'autres termes, qu'elle ne soit pas applicable seulement à madame le juge Arbour.

[English]

The new section 56.1 would also allow a judge who is on leave without pay of at least six months' duration for the purpose of participating in the work of an international organization of states, as well as judges on leave with pay for the purpose of taking part in other types of international activities, to receive reimbursement for expenses incurred in the process.

The reality of the world situation at present, and I see it more and more in my work, is that countries around the world are looking to Canada and other industrialized democracies to help in strengthening their legal and judicial systems. In the case of South Africa, the People's Republic of China, Russia and Ukraine, we are providing that help. The judiciary is in a position to be of particular help. This new provision allowing for alternative means of reimbursing the travel expenses incurred by judges in participating in such programs would be of particular help.

I stress to the committee that there are safeguards for leaves of absence without pay. Not only is the Chief Justice involved, but the Minister of Justice, cabinet and the Canadian Judicial Council are also involved. Therefore, it is not likely to be something that happens without serious and careful consideration.

Before closing, I wish to point out the provision in Bill C-42 which recognizes the importance of the Court Martial Appeal Court by including the Chief Justice of that court on the membership of the Canadian Judicial Council. The requirements of the Chief Justice of the Court Martial Appeal Court arising out of representational duties and functions inherent to the office are also reflected in the bill which would provide to that chief justice the same modest representational allowance that other chief justices receive.

Madam Chair, that is all I have to say in my opening remarks. I look forward to any questions that honourable senators might have about this bill.

[Translation]

Senator Beaudoin: I support the choice that was made. I know the candidate well. The legislation is not being amended for the sake of a single individual, but rather for the sake of a principle, that is freedom to participate in international activities. We have no objection to this nomination. We would have been prepared to pass special legislation to address a case such as this one. We have no objections in principle.

The bill was tabled late in the session, in June or July. Our attention was not drawn to this fact. I accept the principle, all the more so that it has been adopted by other countries such as South Africa. You mentioned the name of Justice Goldstone of the Constitutional Court. There are probably other cases.

There are other areas that we wish to address. We would like more information about the independence of judges with respect to section 55. The third point which was not addressed is that of pensions. I would like further clarification of this issue.

[Traduction]

Le nouveau paragraphe 56.1 permettrait également à un juge qui est en congé non rémunéré pendant une période de six mois au moins, dans le but de participer aux travaux d'une organisation internationale d'États, ainsi qu'aux juges en congé rémunéré, dans le but de participer à d'autres types d'activités internationales, d'être indemnisés de ces frais.

Vu la situation mondiale actuelle, et je m'en aperçois de plus en plus chaque jour, certains pays se tournent vers le Canada et d'autres démocraties industrialisées afin de demander de l'aide pour renforcer leur système judiciaire. Nous offrons pareille aide à l'Afrique du Sud, à la République populaire de Chine, à la Russie et à l'Ukraine. Le pouvoir judiciaire peut apporter une telle aide. Cette nouvelle disposition qui prévoit d'autres façons d'indemniser les juges de leurs frais de transport, lorsqu'ils participent à de tels programmes, serait particulièrement utile.

Je souligne au comité que des sauvegardes sont prévues dans le cas des congés non rémunérés. Non seulement le juge en chef participe-t-il à la prise de décision, mais aussi le ministre de la Justice, le Cabinet et le Conseil canadien de la magistrature. Par conséquent, ce n'est pas une décision qui serait prise à la légère.

Avant de conclure, je souhaite souligner la disposition du projet de loi C-42 qui reconnaît l'importance de la Cour d'appel de la Cour martiale du Canada et prévoit de désigner le juge en chef de cette cour membre du Conseil canadien de la magistrature. Le juge en chef de la Cour d'appel de la Cour martiale doit remplir des fonctions de représentation qui se rattachent à son poste; il en est également tenu compte dans le projet de loi qui prévoit dans le cas de ce juge en chef, le versement des mêmes modestes indemnités, à titre de frais de représentation, que celles versées à d'autres juges en chef.

Madame la présidente, c'est ainsi que se termine mon introduction. Je serais heureux de répondre à toute question que les honorables sénateurs pourraient poser au sujet de ce projet de loi.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Pour ce qui est de la candidate, je suis d'accord avec ce choix. Je la connais bien. La loi n'est pas modifiée pour une personne mais pour un principe, c'est-à-dire la participation dans les domaines internationaux. Il n'y a pas d'objection de notre côté à sa nomination. Nous aurions été prêts à voter une loi spéciale pour un cas comme celui-là. Il n'y a pas d'objections de principe.

Au mois de juin ou en juillet, le projet de loi a été présenté en fin de session. On n'a pas attiré notre attention sur ce fait. J'accepte ce principe. D'autant plus qu'il y a d'autres pays comme l'Afrique du Sud, vous avez mentionné le nom du juge Goldstone de la Cour constitutionnelle. Il y en a probablement d'autres.

Il y a d'autres points. Nous voudrions avoir plus d'information sur la question de l'indépendance du juge relativement à ce que dit l'article 55. Le troisième point qui n'a pas été soulevé, c'est celui des pensions. Je voudrais avoir plus d'éclaircissements à ce sujet.

Let us just say that this is a concern of ours, not an objection. We agree that the choice made was an excellent one.

[English]

Mr. Rock: Madam Chair, let me deal first with the question of timing. It is true to say that we have been moving forward with this matter as expeditiously as possible since the spring. The first knowledge anyone had of this matter was in about February when the Secretary General of the United Nations approached Madam Justice Arbour. It was only after she had agreed to be considered that we became involved and began looking at what might be necessary to make that permissible. The formal request to us to enable the appointment occurred in late February or early March.

[Translation]

I attended meetings of the Canadian Judicial Council in March, I believe in Toronto. I raised this question at that time. I asked the Council if, given the circumstances, it would be preferable to introduce an amendment specifically to deal with Madam Justice Arbour's case, or if it would be better to introduce an amendment of a more general nature. They considered the matter and decided that it would be best to go with a general amendment to resolve all similar cases that might arise in the future.

[English]

We came back in late March with the express preference of the judicial council and prepared the legislation. We added some other things that we felt were needed to clean up the Judges Act, and pensions is among them. I will come to that point later, senator.

We put the bill before the House of Commons. It was passed at the earliest moment, which I think was June. It was a busy spring. We then sent it to this place.

I hope it is not thought by any senators that we were presuming that the Senate would act in the two days left in June. It would have been nice, but the very purpose of this place, of course, is to give careful consideration to bills. I had something similar happen in the past. In fact, it happened with respect to the last Bill C-42 which I introduced into the House. You may remember that it was an omnibus bill. It passed the House quickly, and we sent it here. Senators slowed down the process to take a close look at it. You found a couple of features in it which led us to withdraw a couple of amendments and rethink them. I very much respect and appreciate the care with which you are reviewing this legislation.

You are now examining the bill. If there is any sense of urgency, it is that Madam Justice Arbour's appointment be effective October 1. That was the date given to us by the United Nations. It was not our date. That is not to say that we are assuming the Senate will approve this bill or any such thing. That

Disons que c'est une préoccupation. Ce n'est pas une opposition. Ce n'est pas le choix d'un individu dont le choix est excellent.

[Traduction]

M. Rock: Madame la présidente, permettez-moi de répondre d'abord à la question du calendrier. Il est vrai que nous avons fait avancer les choses le plus rapidement possible depuis le printemps dernier. C'est vers le mois de février que l'on a entendu parler de cette question pour la première fois, lorsque le secrétaire général des Nations Unies a contacté madame le juge Arbour. Ce n'est qu'après qu'elle a accepté d'être envisagée pour ce poste que nous avons participé au processus et commencé à examiner ce qui s'imposerait pour que cela soit rendu possible. C'est à la fin février ou au début mars que nous avons reçu la demande officielle relative à cette nomination.

[Français]

J'ai assisté aux réunions du Conseil canadien de la magistrature, au mois de mars, à Toronto je crois. J'ai soulevé cette question. J'ai demandé au Conseil canadien de la magistrature si, dans une telle circonstance, il serait mieux d'avoir une modification pour madame le juge Arbour seulement ou, s'il était mieux d'avoir une modification pour une application générale. Ils ont considéré la question. Ils ont décidé qu'il serait mieux d'avoir une modification pour tout le monde, pour régler de tels cas quand ils se présenteront dans les années à venir.

[Traduction]

Nous sommes revenus à la fin mars, forts de la préférence formelle du Conseil de la magistrature, et avons préparé la mesure législative. Nous avons ajouté d'autres points qui nous paraissaient indispensables pour épurer la Loi sur les juges, dont les pensions de retraite. Je vais aborder ce point un peu plus tard, monsieur le sénateur.

Nous avons présenté le projet de loi à la Chambre des communes. Il a été adopté le plus tôt possible, en juin, je pense. Nous avons eu beaucoup de choses à faire au printemps. Nous l'avons ensuite envoyé à cet endroit.

J'espère qu'aucun sénateur ne pense que nous avons présumé que le Sénat allait agir les deux derniers jours de juin. Cela aurait été bien, mais le rôle de cet endroit, évidemment, consiste à examiner consciencieusement les projets de loi. La même chose s'est déjà produite. En fait, il s'agissait du dernier projet de loi C-42 que j'avais présenté à la Chambre. Vous vous souvenez peut-être que c'était un projet de loi omnibus. Il a été rapidement adopté à la Chambre et nous l'avons envoyé ici. Les sénateurs ont ralenti le processus pour l'examiner de près. Vous y avez relevé quelques points, ce qui nous a amenés à retirer quelques modifications et à les repenser. Je respecte beaucoup le soin que vous apportez dans l'examen de cette mesure législative et je vous en remercie.

Vous examinez maintenant le projet de loi. Si la situation semble urgente, c'est parce que la nomination de madame le juge Arbour doit prendre effet le 1^{er} octobre. C'est la date qui nous a été donnée par les Nations Unies. Ce n'est pas nous qui l'avons fixée. Cela ne veut pas dire que nous présumons que le Sénat va

was the timetable in the international court, and we have been keeping that date in mind as we have followed the progress of the bill in the Senate.

The independence of the judiciary is an important point which, as I understand it from looking at the transcripts of your proceedings, lies close to the heart of the matters you wish to discuss today. The fundamental principle is that judges, once appointed, have tenure. In other words, they are there for life. They cannot be removed because we do not like a decision.

Second, while they are there they should only be doing the work of judges and not working on the side for businesses or in some other fashion. While that is an important principle, the Judges Act itself already contemplates exceptions. As I mentioned in my opening remarks, a judge might be appointed to chair a commission of inquiry or to arbitrate a dispute. That goes on all the time. It is a necessary adjunct to a judge's life.

Senator Beaudoin: We agree entirely.

Mr. Rock: What I am suggesting, senator, is that it is consistent with section 56. It grows out of the same notion that we would permit a sitting judge to leave her duties for a stated period to go to an international organization and fulfil a worthy endeavour. That is not inconsistent with her judicial role.

We have permitted Mr. Justice Krever to leave the bench to go to another setting. It is not inconsistent with his judicial role. It takes advantage of his judicial skills.

It is proposed that a judge also be permitted to go to an international organization, if the government of the day, the Minister of Justice and the judicial council agree that it is not inconsistent with her judicial roles and it fulfils a worthy public purpose.

At the root of what we propose is if the task to which she is called is of sufficient importance and consistent with her judicial role, she should be permitted to do it. Since the international organization imposes the condition that they be allowed to pay her, we should allow such a thing to happen. Should it be just the "Arbour amendment," or should it be for all such cases? The judicial council thought it should be all such cases because the state of the world is such that this may not be the only time. That is not to say we are binding ourselves to do it again, but we are granting permission in this instance, with the agreement of the government of the day through Order in Council and after consultation with the Canadian Judicial Council.

I must say, senator, that I do not see an inconsistency with the independence of the judiciary. I am encouraged in that position by the fact that the Canadian Judicial Council saw no such difficulty.

approuver ce projet de loi. Tel est l'échéancier du tribunal international et nous avons gardé cette date à l'esprit tout en suivant le rythme des travaux au Sénat.

L'indépendance du pouvoir judiciaire est un point important qui, d'après ce que je vois des transcriptions de vos délibérations, est au cœur des questions dont vous souhaitez débattre aujourd'hui. Le principe fondamental, c'est que les juges, une fois nommés, le sont pour toujours. En d'autres termes, ils sont nommés juges à vie. On ne peut les démettre de leurs fonctions sous prétexte uniquement qu'une décision rendue ne nous plaît pas.

Deuxièmement, lorsqu'ils sont juges, ils devraient se consacrer uniquement au travail de juges et non travailler pour des entreprises ou ailleurs. Même s'il s'agit d'un principe important, la Loi sur les juges prévoit déjà des exceptions. Comme je l'ai dit dans mon introduction, un juge peut être nommé pour présider une commission d'enquête ou arbitrer un différend. Cela se passe constamment. C'est une fonction accessoire nécessaire.

Le sénateur Beaudoin: Nous sommes entièrement d'accord.

M. Rock: Ce que je veux dire, sénateur, c'est que cela est compatible avec l'article 56. Cela découle de la même notion que veut que nous autorisons un juge en place à quitter ses fonctions pour une période déterminée afin d'accomplir un travail des plus louable au sein d'une organisation internationale. Cela n'est pas incompatible avec ses fonctions judiciaires.

Nous avons permis à monsieur le juge Krever de remplir d'autres fonctions. Ce n'est pas incompatible avec ses fonctions judiciaires. Cela permet à la collectivité de profiter de ses compétences judiciaires.

Il est proposé qu'un juge également soit autorisé à travailler pour une organisation internationale, si le gouvernement de l'heure, le ministre de la Justice et le Conseil de la magistrature conviennent que cela n'est pas incompatible avec ses fonctions judiciaires et que cela répond à un objectif public louable.

Nous proposons au fond que si le poste pour lequel elle est nommée est suffisamment important et compatible avec ses fonctions judiciaires, elle devrait être autorisée à l'accepter. Comme l'organisation internationale en question exige que son traitement soit à sa charge, nous devrions l'accepter. Faudrait-il que ce soit uniquement la «modification Arbour», ou vaudrait-il mieux une modification applicable à tous les cas du genre? Le Conseil de la magistrature a pensé qu'il faudrait que ce soit une modification d'application générale, puisque compte tenu de la situation mondiale actuelle, la question pourrait se reposer. Ce ne veut pas dire que nous nous engageons à le faire de nouveau, mais que nous accordons la permission dans ce cas précis, avec l'accord du gouvernement de l'heure par le truchement d'un décret et après consultation du Conseil canadien de la magistrature.

Je dois dire, sénateur, que je ne vois pas d'incompatibilité avec l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le fait que le Conseil canadien de la magistrature n'ait pas entrevu pareille difficulté m'incite à défendre ce point de vue.

Would judges be competing with each other for the reward of such work?

Senator Cools: Obviously.

Mr. Rock: I frankly do not know whether that is a possibility. Even if such a thing were to happen, we have to remember that the ultimate decision is up to the Governor in Council with the advice of the Canadian Judicial Council. If any such mischief were perceived to be arising, it could be controlled with those safeguards.

I will move now to the third part of Senator Beaudoin's question which dealt with pensions. I have invited Andy Watt to be here this morning specifically to deal with that matter. I ask him to provide that response.

Mr. Andrew Watt, Senior General Counsel, Department of Justice: Madam Chair, the pension question is a little difficult to understand, but I will do my best.

The existing section 44 of the Judges Act provides for pensions for surviving spouses of judges. Subsection 44(3), which is the one we are hoping to amend through this bill, provides that a surviving spouse does not have the right to a surviving spouse's pension if, at the time that the judge dies, she or he is already in receipt of a pension under this act.

We are satisfied that the intention of Parliament in drafting this prohibition was to prevent the situation where a surviving spouse collects a pension, marries another judge, that judge then dies, and that spouse collects a second surviving spouse's pension. There is a prohibition in most of the public service pension plans to that kind of thing. We are proposing in this bill that that prohibition continue. Where two judges are married to each other, we are attempting to allow for a situation where each can collect or one of them can collect a surviving spouse's pension and a regular judge's retirement pension.

The reason we are satisfied that the original intention of Parliament is not reflected in this situation or in the existing subsection (3), is that if the timing is different, if the judge is on the bench at the time that his or her spouse, who is also a judge, dies, the judge who survives can collect the pension, retire later, and get both pensions. We think it is quite consistent with good policy to allow a judge who is married to a judge to collect both those pensions because the judges both paid into them through their careers.

Senator Nolin: We must be clear on this point. We on this side do not have a problem with that section, but some of our colleagues do.

By the way, Mr. Minister, I had the chance to discuss that section with Mr. Watt prior to this meeting. He shed some light on my blindness.

Mr. Rock: He has the same effect on me, senator.

Senator Nolin: First, I want to go into the special bill aspect. The act almost refers to that possibility in section 56 when it says that a judge cannot do other functions unless they are expressly designated through federal law, a law of Parliament, or by a nomination or an authorization of the Governor in Council.

Les juges vont-ils se faire concurrence pour obtenir de telles nominations?

Le sénateur Cools: Bien sûr.

M. Rock: Franchement, je ne vois pas comment cela serait possible. Si une telle concurrence devait arriver, il ne faut pas oublier que la décision finale revient au gouverneur en conseil après consultation du Conseil canadien de la magistrature. Ces sauvegardes permettraient de remédier à toute situation malsaine qui pourrait survenir.

J'en arrive maintenant à la troisième partie de la question du sénateur Beaudoin, relative aux pensions de retraite. J'ai invité Andy Watt ce matin pour traiter précisément de cette question; je vais donc lui demander d'y répondre.

M. Andrew Watt, avocat général principal, ministère de la Justice: Madame la présidente, la question des pensions est un peu difficile à comprendre, mais je vais essayer de vous l'expliquer du mieux que je peux.

L'article 44 de la Loi sur les juges prévoit le versement d'une pension au conjoint survivant. Le paragraphe 44(3), que nous espérons modifier par l'entremise de ce projet de loi, dispose qu'un conjoint survivant n'a pas droit à la pension de survivant si, au moment du décès du juge, il touchait déjà une pension en vertu de la présente loi.

Le Parlement, en formulant cette interdiction, voulait ainsi éviter qu'un conjoint survivant qui touche une pension et qui épouse un autre juge ne reçoive une deuxième pension à la suite du décès de ce dernier. La plupart des régimes de pension de la fonction publique interdisent déjà cette pratique. Nous proposons dans ce projet de loi de maintenir cette interdiction. Lorsque deux juges sont mariés ensemble, nous essayons de faire en sorte que les deux, ou un des deux, puissent avoir droit à la pension de survivant et à la pension de retraite ordinaire.

Nous voulons modifier le paragraphe (3) qui, d'après nous, ne reflète pas les attentes du Parlement pour les raisons suivantes: si le juge exerce toujours ses fonctions au moment du décès de son conjoint, qui est également un juge, le conjoint survivant peut avoir droit à la pension de survivant, prendre sa retraite plus tard, et toucher à ce moment-là les deux pensions. Il est tout à fait normal qu'un juge marié à un autre juge puisse toucher les deux pensions parce que les juges ont tous deux cotisé aux régimes au cours de leur carrière.

Le sénateur Nolin: Ce point doit être très clair. Nous sommes d'accord, de ce côté-ci, avec cette proposition, mais pas certains de nos collègues.

Je vous signale en passant, monsieur le ministre, que j'ai eu l'occasion de discuter de cette disposition avec M. Watt avant la réunion. Ses explications m'ont aidé à comprendre la situation.

M. Rock: Moi aussi, sénateur.

Le sénateur Nolin: D'abord, j'aimerais vous parler du caractère particulier du projet de loi. La situation dont il est ici question est presque évoquée à l'article 56 de la loi, qui précise qu'un juge ne peut exercer d'autres fonctions, sauf s'il est expressément affecté à celles-ci par le biais d'une loi fédérale ou

As Senator Beaudoin said, if we take the extraordinary situation in Bosnia and the special expertise of Justice Arbour, we should not have any problem with that specific case. However, we have a problem with a general application or a new set of possibilities for a judge to become involved internationally in other than judicial matters. We have discussed our concern at length in the Senate, and many people have focused on the issue of such an assignment lasting for more than six months. However, my concern is with assignments of less than six months. Please give us your opinion, because you are the chief legal advisor of the government.

A judge can take a leave with pay on the permission and at the request of his or her chief justice and embark on various endeavours for up to six months. The bill is quite clear on that point. At the same time, he or she will not be perceived by Canadians as still being independent from government influence. Ordinary Canadians would look at this judge and say, "He has received this appointment from the government, CIDA or an international organization of states, and we need an explanation." I have an understanding of what you mean in your bill, but we will need an explanation. Ordinary Canadians watching this judge are saying, "Is he still independent from government influence? Is he getting a freebie from his chief justice?"

Section 55 is rigid when it says "directly or indirectly." The law of the land, the intent of Parliament and the intent of the Charter are clear. We want our judiciary to be independent and impartial. We must look into all amendments or any changes to that principle from all angles.

Perception is also very important. We have just gone through the Bienvenue problem, and it was all perception.

As chief legal advisor of the government, what is your opinion? Is there a lack of independence or the perception of a lack of independence for a judge accepting such assignments from his chief justice?

Mr. Rock: In my view there is not, but let us examine the concerns you have expressed because they are important and they must be treated respectfully.

We are looking at three different aspects of the matter. First, we are looking at leaves of absence for up to six months, which we propose in this bill to be permitted by the chief justice rather than by me. We think that is more realistic, easier to administer, and puts the decision in the hands of the person who is best able to judge the appropriateness of a leave of absence. This could be for medical reasons, because the person has just had a baby, or for any number of reasons. It does not necessarily involve international involvement. Proposed section 54(1)(a) would devolve upon the chief justice the decision of whether a leave of absence for up to six months could be given to a judge.

d'une loi du Parlement, par voie de nomination ou avec l'autorisation du gouverneur en conseil.

Comme l'a mentionné le sénateur Beaudoin, si nous tenons compte de la situation extraordinaire qui existe en Bosnie et des compétences spéciales de la juge Arbour, nous ne devrions pas avoir de problème avec ce cas bien particulier. Toutefois, ce qui pose problème, c'est qu'un juge pourrait participer à des activités internationales dans des domaines autres que judiciaires. Nous en avons longuement discuté au Sénat, et de nombreuses personnes ont mis l'accent sur le fait que ces affectations pourraient durer plus de six mois. Toutefois, ce qui me préoccupe, ce sont les affectations de moins de six mois. J'aimerais savoir ce que vous en pensez, puisque vous êtes le principal conseiller juridique du gouvernement.

Un juge peut obtenir un congé rémunéré avec l'autorisation et à la demande de son juge en chef et participer à diverses activités pour une période d'au plus six mois. Le projet de loi est très clair à ce sujet. Or, les Canadiens, eux, ne considéreront pas que ce juge est encore indépendant du gouvernement. Les simples citoyens vont pointer ce juge du doigt et dire: «Cette affectation lui a été accordée par le gouvernement, l'ACDI ou une organisation internationale, et nous voulons une explication.» Je comprends l'objectif que vise le projet de loi, mais nous avons toujours besoin d'explications. Les simples citoyens vont dire: «Est-il toujours indépendant du gouvernement? Est-ce qu'il reçoit un cadeau de son juge en chef?»

L'article 55 est précis en ce sens qu'il utilise l'expression «directement ou indirectement». La loi du pays, l'intention du Parlement et l'intention de la Charte sont claires. Nous voulons que le corps judiciaire soit indépendant et impartial. Toute dérogation à ce principe doit être examinée sous tous les angles.

La perception est également un facteur très important. Nous venons de régler le cas Bienvenue, et tout était question de perception.

En tant que principal conseiller juridique du gouvernement, quel est votre avis là-dessus? Y a-t-il absence d'indépendance ou apparence d'absence d'indépendance quand un juge accepte de telles affectations de son juge en chef?

M. Rock: Je ne le crois pas, mais analysons ensemble les préoccupations que vous avez soulevées parce qu'elles sont importantes et qu'elles méritent qu'on s'y attarde.

Il y a trois volets à la question. D'abord, il y a les congés d'une durée maximale de six mois qui seraient accordés, en vertu du projet de loi, par le juge en chef plutôt que par moi-même. Cette façon de procéder est plus réaliste, plus simple à administrer, et la décision se trouve à être prise par la personne qui est le mieux en mesure de juger de la pertinence d'un tel congé. Celui-ci pourrait être accordé pour des raisons médicales, parce que la personne vient d'accoucher, ou pour plusieurs autres raisons. Ce congé ne serait pas nécessairement accordé parce que la personne participe à des activités internationales. L'alinéa 54(1)a accorderait au juge en chef le pouvoir de décider si un congé d'une durée maximale de six mois peut être accordé à un juge.

The international elements are introduced in clause 5, subsections (1) and (2) of the proposed section 56.1, which provides that, with the authorization of the Government of Canada, a judge may take part in international activities as described therein. This proposed section also authorizes the judge to receive moving or travelling expenses, or other expenses either from the Government of Canada or from the international organization. This could be for work that the judge does in her part-time, on holidays or on weekends. A leave of absence is not necessarily involved here. This clause permits expenses to be paid by someone other than the Government of Canada, if we agree.

Approximately once every month, I receive a request from a minister of justice of another country for help. The state of the world is such that in Eastern Europe, Asia and Africa, countries are struggling into market economies. They are trying to attract investment. They are fledgling democracies and they are saying, "Look, we cannot attract and keep investments unless we have a stable judicial system. No one will put a dollar into our country if they do not know that there is a legal system in place to protect it, to sue for breach of contract and to get damages if there is a wrong committed. Unless we have a stable judicial system, we cannot survive. Please help us. Tell us how we should appoint judges, how to write our rules of procedure, and how we should approach drafting laws."

Canada is an ideal advisor for those purposes because we are well respected around the world in those areas. They come to the Department of Justice, but we usually do not have enough money or enough people. They go to the judicial council or we go to the judicial council. The question we ask is: Are there judges available to help these countries?

Chief Justice Lamarre recently spoke at the bar association convention in Vancouver. He said that we should encourage such requests, but that we must bear in mind our responsibilities here at home. We have backlogs in our courts and we have a lot of work to do here. Perhaps we can make use of supernumerary judges — that is, those judges who have reached 65 and elect for partial part-time work under the Judges Act. They can go for a month at a time and help in places like South Africa, Vietnam, or Ukraine. If such a thing were to happen, this amendment would allow the government of Ukraine, Vietnam, the UN, the OAS if they went to Chile, or ASEAN in Asia to help pay their travel expenses. Would it be seen as a perk or some favouritism by the Government of Canada? I hope not. There are some who could make that argument, but we are dealing with people of maturity who are serving as judges. We have shown enough confidence in them to make them judges in our courts, and where there is an important international element, we are fulfilling a responsibility to the world community. We are trying to help other countries get on their feet and we are using our judicial resources to enable that

Les activités internationales sont mentionnées à l'article 5, soit aux paragraphes (1) et (2) de l'article proposé 56.1, qui disposent que, avec l'autorisation du gouvernement du Canada, un juge peut participer aux activités internationales décrites dans cette disposition. L'article autorise également le juge à être indemnisé de ses frais de transport ou de déplacement, ou autres frais raisonnables soit par le gouvernement du Canada, soit par une organisation internationale. Ces frais pourraient s'appliquer au travail qu'effectue le juge dans ses temps libres, pendant ses vacances ou les fins de semaine. Il n'est pas nécessaire qu'il obtienne un congé pour cela. L'article autorise le juge à être indemnisé de ses frais par un organisme autre que le gouvernement du Canada, si nous sommes d'accord avec ce principe.

Je reçois environ une fois par mois une demande d'aide d'un ministre de la Justice d'un autre pays. La situation à l'échelle mondiale est telle qu'en Europe de l'Est, en Asie et en Afrique, les pays cherchent à se doter d'une économie de marché. Ils essaient d'attirer des investissements. Ce sont de nouvelles démocraties qui nous disent: «Écoutez, nous ne pouvons attirer et conserver des investissements si nous n'avons pas de système judiciaire stable. Personne n'acceptera d'investir dans notre pays si on ne sait pas qu'il y a en place un système judiciaire qui permet de protéger cet investissement, d'intenter des poursuites en cas de bris de contrat et d'obtenir des dommages-intérêts si un préjudice est causé. Nous ne pouvons survivre si nous n'avons pas un système judiciaire stable. Aidez-nous. Dites-nous comment nommer les juges, rédiger nos règles de procédure, élaborer nos lois.»

Le Canada constitue un expert-conseil idéal parce qu'il jouit d'une excellente réputation à l'échelle internationale pour le travail qu'il accomplit dans ces domaines. Ils s'adressent au ministère de la Justice, mais habituellement, nous n'avons pas suffisamment d'argent ou de ressources pour leur venir en aide. Ils se tournent vers le conseil de la magistrature, ou nous nous tournons vers le conseil de la magistrature et lui posons la question suivante: y a-t-il des juges qui peuvent aider ces pays?

Le juge en chef Lamarre a prononcé un discours à ce sujet lors de la convention de l'association des avocats qui a eu lieu récemment à Vancouver. Il a dit que nous devrions encourager les demandes de ce genre, sans toutefois négliger nos responsabilités à domicile. Nos tribunaux sont embourbés et il y a beaucoup de travail à effectuer ici. Nous pourrions peut-être faire appel aux juges surnuméraires — c'est-à-dire, les juges qui, à l'âge de 65 ans, choisissent de travailler à temps partiel en vertu de la Loi sur les juges. Ils peuvent, pendant un mois, aller en Afrique du Sud, au Vietnam ou en Ukraine par exemple, pour prêter main-forte aux autorités de ces pays. Cet amendement permettrait à l'Ukraine, au Vietnam, aux Nations Unies, à l'OEA s'ils vont au Chili ou l'ANASE en Asie de couvrir les dépenses de voyage de ces juges. Doit-on considérer cela comme un cadeau ou un avantage conféré par le gouvernement du Canada? J'espère que non. Certains vont prétendre le contraire, mais il est question ici de gens mûrs qui siègent comme juges. Nous leur avons témoigné suffisamment de confiance pour en faire des juges et s'ils peuvent apporter une contribution importante en participant à des activités

to happen, while at the same time allowing the others to pick up the expenses.

We then come to subsection (2), which involves Madam Justice Arbour. If there is a request that someone do this work on a leave-without-pay basis — and, presently, that is prohibited; they can only be paid by us — then subsection (2) permits the Governor in Council, after consultation by me with the chair of the Judicial Council, to give that kind of leave of absence without pay. That is for the more concentrated work and the greater commitment of time. That is for the Arbour situation.

Again, is there favouritism or lack of independence? You might say that even of the Krever commission or the Létourneau commission. If people are worried that any power by government to single out a judge for other work which might bring them additional challenges, prominence, and other opportunities — and, Mr. Justice Krever could probably write a book right now that would sell very well — undermines judicial independence, I do not agree. Applying my best judgment, and recognizing that no one can give the absolute answer on this point, I do not see it as a threat to judicial independence. Balancing all the factors together — that is, our role in the world community and the particular expertise of our judges — it is permissible to fulfil that role and to do it in this way without undermining judicial independence. I draw comfort from the fact that the Canadian Judicial Council itself is of the same view.

Senator Nolin: We will ask the experts.

Senator Cools: Thank you very much, Mr. Minister, for coming. I thank your staff for the assistance they have given me all summer.

I should like to say a few things at the outset. First, I do not think that anyone here has any quarrel with the person of Madam Arbour. My quarrel has been that in her instance perhaps a bill providing for her specific exemption from the law should have been brought before the House. It probably would have been law by now. I am also concerned that had this matter may be causing Madam Arbour enormous embarrassment.

Second, I have no problems at all with Canada being of assistance on social and judicial issues across the world or providing help where it has expertise. My quarrel, Mr. Minister, is with the use of judges to do so. These issues are quite different.

Third, Mr. Minister, I notice that you and several other persons have cited the case of Mr. Richard Goldstone who was the incumbent chief prosecutor until yesterday. I have inquired about Mr. Justice Goldstone. According to the South African Department of Justice, no legislative amendment was required to release Judge Goldstone from his position. Perhaps the South African government is wrong on this matter. From what I was able to glean, Mr. Justice Goldstone's situation was totally different

internationales, nous remplissons une obligation envers la communauté mondiale. Nous essayons d'aider des pays à s'organiser et nous utilisons nos ressources judiciaires pour leur prêter main forte, tout en permettant à d'autres de couvrir les dépenses.

Nous arrivons ensuite au paragraphe (2), qui concerne le juge Arbour. Si un juge présente une demande de congé non rémunéré pour effectuer ce genre de travail — et, à l'heure actuelle, une telle pratique est interdite; nous sommes les seuls à pouvoir les rémunérer —, alors le paragraphe (2) autorise le gouverneur en conseil, après consultation du président du Conseil par le ministre de la Justice, à accorder un tel congé non rémunéré, étant donné que le travail serait plus condensé et qu'il faudrait lui consacrer plus de temps. C'est ce qui se passe dans le cas de la juge Arbour.

Encore une fois, y a-t-il ici favoritisme ou absence d'indépendance? On pourrait dire la même chose de la commission Krever ou Létourneau. Si les gens craignent que le fait d'affecter un juge à d'autres activités qui pourraient lui apporter de nouveaux défis ou une certaine notoriété, ou encore lui ouvrir de nouveaux débouchés — le juge Krever pourrait sans doute décider d'écrire un livre qui se vendrait très bien —, porte atteinte à l'indépendance judiciaire, je ne suis pas d'accord. À ma connaissance, en compte tenu du fait que personne ne peut répondre de façon absolue à cette question, je ne crois pas que cela constitue une menace à l'indépendance judiciaire. Si l'on tient compte de tous les facteurs — c'est-à-dire, notre rôle au sein de la communauté internationale et la compétence particulière de nos juges —, il est possible de remplir ce rôle et de le faire sans miner l'indépendance judiciaire. Je suis heureux de constater que le Conseil canadien de la magistrature partage mon opinion.

Le sénateur Nolin: Nous consulterons les experts.

Le sénateur Cools: Merci beaucoup, monsieur le ministre d'être venu. Je remercie aussi votre personnel pour l'aide qu'il m'a donné durant l'été.

J'aimerais d'abord faire quelques observations. Premièrement, personne ici n'a quoi que ce soit à reprocher à Mme Arbour. J crois que, dans son cas, on aurait peut-être dû présenter devant la Chambre un projet de loi prévoyant son exemption de la loi. Ce projet de loi serait sans doute déjà adopté à ce moment-ci. Cette histoire doit grandement embarrasser Mme Arbour.

Deuxièmement, je ne m'oppose pas à ce que le Canada apporte une aide dans les dossiers sociaux et juridiques à l'échelle internationale ou prête main-forte dans les domaines où il est spécialisé. Ce à quoi je m'oppose, monsieur le ministre, c'est qu'il on confie cette tâche à des juges. Ces questions sont très différentes.

Troisièmement, monsieur le ministre, vous avez, ainsi que plusieurs autres personnes, cité le cas de M. Richard Goldstone qui, jusqu'à hier, occupait le poste de procureur en chef. J'ai essayé d'obtenir des renseignements à son sujet. D'après le ministère de la Justice de l'Afrique du Sud, aucun amendement législatif n'a été jugé nécessaire pour libérer le juge Goldstone de son poste. Peut-être que le gouvernement sud-africain a erré dans ce dossier. D'après ce que j'ai été en mesure d'apprendre,

because the law in South Africa is quite different. As a matter of fact, one of the persons with whom I discussed the matter said it was all sort of informal. I wish to put that on the record.

The minister has also spoken about judges going abroad to assist other governments to develop human rights codes. Which judge are we speaking about? Who assisted a government to write a human rights code?

Mr. Rock: If it is the position of Senator Cools that had the bill referred specifically to Madam Justice Arbour it would have been passed already, then I take it her quarrel is not with judicial independence, because the same argument would have arisen had the bill been specific to Madam Justice Arbour or general to all judges. So I take it she is not at all concerned with the point of judicial independence.

Senator Cools: I resent that, Madam Chair. That is not proper.

Senator Nolin: That is his answer.

The Chair: Senator Cools, you asked a question; the minister has answered the question. You will be given a chance to ask further questions.

Mr. Rock: Second, with regard to the situation with Mr. Justice Goldstone, as I mentioned, the only reason an amendment is required to our Judges Act is the prohibition against a judge receiving remuneration from any source other than us and the requirement of the UN that they pay the salary. It may be that South Africa had no prohibition that required legislative amendment, but that again does not change the fact that we have a sitting member of that country's judiciary who is on leave fulfilling this other international role.

I say that the example stands as a precedent to be considered, although it is not binding. Nor is it weakened by the fact that the circumstances in South Africa did not make a legislative change necessary.

On the third question, about judges advising various countries with respect to the improvement of their legal and judicial systems, I am certain that particulars could be obtained from the Canadian Judicial Council or from the office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs.

Senator Cools: The minister has cited a particular instance. When he referred to developing the human rights code, he was speaking about a particular judge. I was not asking for all the other judges; I was asking for that judge's name, since you seemed to be referring to a particular one.

Senator Nolin: I do not think he referred to a specific judge?

Senator Cools: I just heard Mr. Sandell whisper "Strayer." Was it Mr. Justice Barry Strayer?

Mr. Harold Sandell, Legal Counsel, Judicial Affairs, Department of Justice: Yes. The most recent instance that I recall involved Justice Barry Strayer of the Federal Court of

situation du juge Goldstone était totalement différente parce que la loi sud-africaine est très différente. En fait, une des personnes avec lesquelles je me suis entretenue a dit que tout s'est fait de façon officieuse. Je veux qu'on en prenne note.

Le ministre a également parlé des juges qui se rendent à l'étranger pour aider d'autres gouvernements à élaborer des codes des droits de la personne. De quels juges s'agit-il? Qui a aidé le gouvernement à rédiger un code des droits de la personne?

M. Rock: Le sénateur Cools estime que si le projet de loi avait visé expressément la juge Arbour, il aurait déjà été adopté. J'en arrive donc à la conclusion qu'elle n'est pas du tout préoccupée par la question de l'indépendance judiciaire, parce que le même argument aurait été invoqué si le projet de loi avait visé expressément la juge Arbour ou tous les juges en général. Donc, je conclus qu'elle n'a aucune inquiétude au sujet de l'indépendance judiciaire.

Le sénateur Cools: Je proteste, madame la présidente. Ces propos sont déplacés.

Le sénateur Nolin: C'est sa réponse.

La présidente: Sénateur Cools, vous avez posé une question; le ministre y a répondu. Vous aurez l'occasion d'en poser d'autres.

M. Rock: Deuxièmement, en ce qui concerne la situation du juge Goldstone, tel que je l'ai mentionné, la seule raison pour laquelle une modification doit être apportée à la Loi sur les juges c'est qu'on interdit à un juge de toucher une rémunération d'une source autre que la nôtre et que les Nations Unies exigent de verser le salaire. Il se peut que l'Afrique du Sud n'ait pas d'interdiction qui ait donné lieu à une modification législative mais, je le répète, cela ne change pas le fait que nous avons un membre titulaire du système judiciaire canadien qui est en congé pour remplir cet autre rôle international.

Je dis que l'exemple constitue un précédent dont il faut tenir compte, même s'il n'a pas force exécutoire. Il n'est pas non plus amoindri du fait que les circonstances en Afrique du Sud n'ont pas donné lieu à une modification législative.

Quant à la troisième question qui portait sur les juges qui conseillent divers pays en ce qui a trait à l'amélioration de leurs systèmes juridiques et judiciaires, je suis convaincu que vous pourriez obtenir des précisions du Conseil canadien de la magistrature ou du Bureau du commissaire de la magistrature fédérale.

Le sénateur Cools: Le ministre a cité un cas particulier. Lorsqu'il a parlé de l'élaboration d'un code des droits de la personne, il parlait d'un juge en particulier. Je ne demandais pas le nom de tous les autres juges; je m'intéressais au nom de ce juge, puisque vous sembliez y faire allusion.

Le sénateur Nolin: Je ne crois pas qu'il ait fait allusion à un juge en particulier.

Le sénateur Cools: J'ai simplement entendu M. Sandell murmurer «Strayer». S'agissait-il du juge Barry Strayer?

M. Harold Sandell, conseiller juridique, Service des affaires judiciaires, ministère de la Justice: Oui. Le cas le plus récent dont je me souviens mettait en cause le juge Barry Strayer de la

Canada, who was granted a leave of absence of three or four months, I believe, to assist the government of Hong Kong draft a code of human rights.

Senator Cools: When was that?

The Chair: Senator Cools, perhaps you may want to ask those questions after the minister leaves. The minister will leave in three minutes.

Senator Cools: Madam Chairman, I am quite prepared to wait, but the minister referred me to his staff.

The Chair: I realize that but I know that Senator Milne and Senator Pearson also have questions they want to put specifically to the Minister of Justice.

Senator Cools: Since the minister is leaving in two minutes, obviously all of us will not have time to ask our questions.

The Chair: If you ask your question, we might have time.

Senator Cools: Perhaps the minister could come back on another occasion, since he does not have time today.

Mr. Rock: Does the senator have another question? I am here to answer questions.

Senator Nolin: I have a short question. Do you know if Justice Arbour has envisaged resignation, as did Justice Deschênes a few years ago?

Mr. Rock: That is not something which, to my knowledge, has been discussed with her.

Senator Nolin: You do not chat with judges.

Mr. Rock: No, that is why I used the third person. I do not know whether that's been discussed with her.

Senator Nolin: I know of other ministers who have done that in the past. Never do that.

Mr. Rock: I do not know whether that has been raised with her. If that were to be put to her, she would have to decide whether she is prepared to relinquish her career as a senior appellate judge in this country in order to make this contribution to international objectives.

I ask rhetorically: Do we really want to put her or ourselves in that position? While I have profound respect for the concerns expressed by Senator Nolin and Senator Beaudoin about the care we must take with judicial independence, and while I think the questions you raise are good and legitimate ones, at the same time, we must balance our analysis of those issues against the other factors at play.

We have been presented with an opportunity to burnish and deepen our reputation internationally as a source of humane, knowledgeable and dedicated humanitarians prepared to involve ourselves in a leading role in a forum that is dedicated to prosecuting crimes against humanity. One of our best and brightest will take a leading role. Are we to inhibit her in doing so

Cour fédérale du Canada à qui l'on a accordé un congé de trois ou quatre mois, si je ne m'abuse, pour aider le gouvernement de Hong Kong à rédiger un code des droits de la personne.

Le sénateur Cools: Quand cela s'est-il passé?

La présidente: Sénateur Cools, peut-être voudrez-vous poser ces questions après que le ministre nous aura quittés. Il doit partir dans trois minutes.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, je suis tout à fait prête à attendre, mais le ministre m'a renvoyée à ses employés.

La présidente: Je me rends bien compte de cela, mais je sais que le sénateur Milne et le sénateur Pearson ont aussi des questions qu'elles veulent adresser précisément au ministre de la Justice.

Le sénateur Cools: Puisque le ministre part dans deux minutes, il est évident que nous n'aurons pas tous le temps de poser nos questions.

La présidente: Nous aurions peut-être le temps, si vous posez la question.

Le sénateur Cools: Le ministre pourrait peut-être revenir nous rencontrer puisqu'il manque de temps aujourd'hui.

M. Rock: Madame le sénateur a-t-elle une autre question? Je suis ici pour répondre aux questions.

Le sénateur Nolin: J'ai une brève question. Savez-vous si le juge Arbour a songé à démissionner comme l'a fait le juge Deschênes il y a quelques années?

M. Rock: À ma connaissance, il n'en a pas été discuté avec elle.

Le sénateur Nolin: Vous ne discutez pas avec les juges?

M. Rock: Non, c'est la raison pour laquelle j'ai utilisé la troisième personne. Je ne sais pas si on en a discuté avec elle.

Le sénateur Nolin: Je connais d'autres ministres qui ont agé ainsi par le passé. Ne faites jamais cela.

M. Rock: Je ne sais pas si la question a été soulevée avec elle. Si on devait le faire, elle devrait alors décider si elle est prête à renoncer à sa carrière de juge d'appel doyen de ce pays pour faire sa contribution à ces objectifs internationaux.

Je demande pour la forme: est-ce que nous voulons vraiment placer ou nous placer nous-mêmes dans cette position? J'ai un profond respect pour les préoccupations exprimées par le sénateur Nolin et le sénateur Beaudoin au sujet de la prudence que nous devons exercer en ce qui a trait à l'indépendance judiciaire, et je crois que les questions que vous soulevez sont bonnes et légitimes; en même temps, toutefois, nous devons trouver l'équilibre entre notre analyse de ces questions et les autres facteurs qui interviennent.

On nous a offert l'occasion de parfaire et de renforcer notre réputation internationale en tant que foyer d'êtres humains généreux, avertis et consciencieux qui sont prêts à accepter un rôle de premier plan au sein d'une instance qui se consacre à poursuivre les personnes qui ont commis des crimes contre l'humanité. L'une de nos meilleures et de nos plus brillantes

by making her choose between that responsibility and opportunity and her career on the bench?

I think she is about my age. She has a lot of good years ahead of her on the bench and I would hate to lose her as a judge in Canada. We are trying to keep her as a judge and also allow her to fulfil this international responsibility. I am suggesting that we can do both without undermining independence.

Senator Milne: What would be the specific effect on this present situation of the Senate amending or defeating this bill?

Mr. Rock: I will let Mr. Watt respond if I do not do your question justice.

It would make it very difficult, which is not to say that that is a reason for not following that course of action. You have to make up your own mind. It would complicate matters in this way: We would have to go back to the House of Commons, prepare other legislation — a specific Arbour amendment if that was what was thought appropriate, or otherwise — and then pass it through the House and come back here. Alternatively, we would have to confront Madam Justice Arbour with the possibility of resigning and taking on the role.

If we went back to the House for other legislation which was specific to Madam Justice Arbour, we would still have to confront the independence issue if she were to remain a judge, because those who are concerned with independence would say it of her specifically instead of judges generally, or she would have to resign.

The Chair: Mr. Minister, we thank you for your time this morning. We will continue our discussions with your officials.

Mr. Rock: Thank you, Madam Chair and members of the committee.

Senator Cools: I would have preferred to put my first question to the minister directly because he initially said that he contemplated a separate bill for Madam Arbour and that he consulted the judicial council. I gathered that, obviously, two sets of advice were going to the minister; advice, which I assume came from within the department, to make it an individual bill, and then advice from the judicial council to change the general application of the law. Am I reading the situation correctly based on what was said?

Mr. Watt: No, I do not think that is quite accurate. The minister wrote to the council on March 19 putting both of the options. He described the situation. I would be quite happy to read the letter.

Senator Cools: I would be happy if you would.

compatriotes assumera ce rôle. Allons-nous l'en empêcher en l'obligeant à choisir entre cette responsabilité et sa carrière dans la magistrature?

Je crois qu'elle a à peu près mon âge. Elle a encore de bonnes années devant elle au sein de la magistrature et je détesterais la perdre comme juge au Canada. Nous essayons à la fois de la garder comme juge et de lui permettre d'assumer cette responsabilité internationale. Je crois que nous pouvons faire les deux sans ébranler l'indépendance.

Le sénateur Milne: En ce qui a trait à cette situation, qu'aurait pour effet la décision du Sénat de modifier ou de rejeter ce projet de loi?

M. Rock: Je demanderai à M. Watt d'intervenir, si ma réponse ne vous satisfait pas.

Cela compliquerait beaucoup les choses, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas lieu de suivre cette voie. Il faut que vous preniez une décision. Voilà en quoi cela compliquerait les choses. Nous devrions retourner à la Chambre des communes, préparer une autre mesure législative — un amendement précis pour le juge Arbour si l'on jugeait que c'était approprié, — la faire adopter par la Chambre et revenir ici. Quant à l'autre option, il nous faudrait rencontrer madame le juge Arbour et lui offrir la possibilité de remettre sa démission et d'accepter de remplir le rôle.

Si nous retournions à la Chambre pour déposer une autre mesure législative qui s'adresserait précisément à Mme le juge Arbour, nous serions malgré tout aux prises avec la question de l'indépendance si elle devait rester juge, parce que ceux que cette question préoccupe la soulèveraient dans son cas particulier plutôt qu'à l'égard des juges en général ou elle devrait donner sa démission.

La présidente: Monsieur le ministre, nous vous remercions du temps que vous nous avez consacré ce matin. Nous continuerons les discussions avec vos fonctionnaires.

M. Rock: Je vous remercie, madame la présidente de même que les membres du comité.

Le sénateur Cools: J'aurais préféré poser ma première question au ministre directement parce qu'il a dit au départ qu'il avait songé à un projet de loi distinct pour Mme Arbour et qu'il avait consulté le conseil de la magistrature. J'ai cru comprendre que, de toute évidence, le ministre a eu deux avis; d'une part l'avis, qui est venu, je suppose, de l'intérieur du ministère, d'en faire un projet de loi d'application individuelle et, d'autre part l'avis du conseil de la magistrature de modifier l'application générale de la loi. Est-ce que j'ai bien compris la situation d'après ce qui s'est dit?

M. Watt: Non, je ne crois pas que ce soit tout à fait exact. Le ministre a écrit au conseil le 19 mars en précisant les deux options. Il a décrit la situation. Je serais très heureux de lire la lettre.

Le sénateur Cools: Je serais heureuse que vous le fassiez.

Mr. Watt: Writing to the chairman of the Canadian Judicial Council he said:

My dear Chief Justice:

As you know, the United Nations has announced the appointment of Madame Justice Louise Arbour as Prosecutor of the UN War Crimes Tribunal.

I may summarize briefly as I go through, but he announced that she would be replacing Mr. Justice Goldstone; that the appointment would take effect October 1, but that the UN would want her to act as a special advisor effective July 1.

The letter goes on:

The appointment means that Madame Justice Arbour will have to seek a leave of absence for at least two years in order to relocate to Europe and to undertake the duties of Prosecutor. While it might be possible under the existing provisions of the Judges Act to grant the required leave of absence, I believe that an amendment to the act would be desirable, for the reasons set out below.

He went on to set out the reasons, and then stated:

It seems to me that there are two options: a general amendment to the Act to cover the use of Canadian judges for international activities, or a special Act to allow Madam Justice Arbour to be given leave without pay and to receive salary and expenses from the UN.

Senator Cools: Mr. Watt, why did the department or the minister approach the judicial council seeking input on how to handle this matter? The judicial council, as it is currently constituted, really is not mandated to give such advice to the minister. It seems to me the issue of whether Parliament releases a judge from judicial duties is a political and a parliamentary matter and not one with which the judicial council should be concerning itself.

Mr. Watt: We have a practice in the department of consulting the judicial council on proposed legislative amendments affecting the administration of justice generally. I think it is a useful practice because, whatever the mandate of the Judicial Council — and I can also read to you from the act on that, if you like — it is a body of all the chief justices and associate chief justices in Canada.

The reason the minister consulted them, I believe, on how to proceed on this amendment, was his profound concern for judicial independence. This was an important policy issue, particularly in respect of the fact that we were proposing, for the first time, to allow a judge to go on leave without pay and to accept a salary from outside. We thought this was a very important principle upon which the government should not take a decision without some consultation with the judiciary.

When you think about consulting the judiciary, which is, in some senses, an independent institution of government, you must go to someone. Do you go to the 1,000 judges who are out there or to the judicial council? We went to the council.

M. Watt: Dans une lettre adressée au président du Conseil canadien de la magistrature, voici ce que disait le ministre:

Monsieur le juge en chef:

Comme vous le savez, les Nations Unies ont annoncé la nomination de Mme le juge Louise Arbour comme procureur du Tribunal des crimes de guerre des Nations Unies.

Je peux résumer brièvement en parcourant la lettre; il a annoncé qu'elle remplacerait le juge Goldstone, que la nomination entrerait en vigueur le 1^{er} octobre mais que les Nations Unies voudraient qu'elle agisse comme conseiller spécial à compter du 1^{er} juillet.

La lettre se poursuit ainsi:

En acceptant le poste, Mme le juge Arbour devra demander un congé d'au moins deux ans pour déménager en Europe et entreprendre ses fonctions de procureur. Bien que les dispositions actuelles de la Loi sur les juges permettent d'accorder le congé, je crois qu'il serait souhaitable d'apporter une modification à la loi pour les raisons que j'énumère plus bas.

Il poursuit en donnant les raisons et déclare:

Il me semble que deux options s'offrent: une modification générale à la loi pour englober la participation de juges canadiens à des activités internationales ou une loi spéciale qui permettrait à Mme le juge Arbour d'obtenir un congé non rémunéré de même que de toucher un salaire de l'ONU et de s'en faire rembourser les dépenses qu'elle engagera.

Le sénateur Cools: Monsieur Watt, pourquoi le ministère ou le ministre ont-ils communiqué avec le conseil de la magistrature pour obtenir son avis sur la façon de régler cette affaire? Le conseil de la magistrature, tel qu'il est constitué à l'heure actuelle, n'est pas vraiment mandaté pour donner un tel avis au ministre. Il me semble que la décision de libérer un juge de ses fonctions judiciaires est une question parlementaire et politique dont n'a pas à ce préoccuper le conseil de la magistrature.

M. Watt: La pratique au ministère veut que le conseil de la magistrature soit consulté au sujet des modifications envisagées aux lois qui influeraient sur l'administration de la justice en règle générale. La pratique a son utilité parce que, quel que soit le mandat du conseil — et je puis vous lire le passage de la loi où il en est question, si vous le désirez —, il regroupe tous les juges en chef et tous les juges en chef adjoints du Canada.

La raison pour laquelle le ministre les a consultés, selon moi, au sujet de la façon de procéder à cette modification était sa vive préoccupation à l'égard de l'indépendance judiciaire. Cette question de principe était importante, particulièrement du fait que nous projetions, pour la première fois, de permettre à un juge de prendre un congé non rémunéré et de toucher une rémunération de l'extérieur. Le principe en jeu était si important que nous estimions ne pas pouvoir prendre de décision avant d'avoir consulté l'ordre judiciaire.

Quand on envisage la possibilité de consulter la magistrature qui, à certains égards, est une institution indépendante du gouvernement, il faut bien avoir un interlocuteur. Faut-il consulter les mille juges répartis un peu partout au pays ou le conseil de la magistrature? Nous avons opté pour le conseil.

Senator Cools: Was this matter raised at a meeting of the judicial council or, when you said you consulted the judicial council, did you mean that you consulted the chairman?

Mr. Watt: I believe it was discussed at a meeting of the judicial council. Certainly the chairman wrote back on behalf of the judicial council. The minister is invited twice a year to speak briefly to the semi-annual meetings of the Canadian Judicial Council, and he mentioned it in his speech, which happened to be a week after he wrote the letter.

Senator Cools: I will return to the judicial council in a moment.

The Chair: Clearly, Senator Cools, you are familiar with the Judicial Council Act, but I am not sure that the rest of the members are.

Senator Cools: I am very familiar with that act.

The Chair: Let me just tell you that the objects of council are set out in section 60(1) and include the promotion of efficiency and uniformity and the improvement of the quality of judicial service in superior courts and in the Tax Court of Canada.

Senator Cools: That role is far from what we are talking about today.

Mr. Watt: If I might add, in the reply from the chairman of the Canadian Judicial Council, he says that he discussed the minister's letter with the executive committee and subsequently with the council.

Senator Cools: Out of curiosity, how would the judicial council arrive at a decision like this? Would it be a vote at a general meeting of the members?

Mr. Watt: I do not know.

Senator Cools: That is the way with so many of these issues. No one knows.

This letter is dated March 19. It basically states that the person in question, Madam Justice Arbour, has been appointed. How was this matter actuated? I am certain this did not spring out of the air. Who approached the department to change the law?

Mr. Watt: Madam Chair, nobody approached us to change the law. We were advised by the Department of Foreign Affairs and International Trade that the UN might be considering this appointment, and then they told us the appointment had been made. We had to figure out whether an amendment to the law was required. We concluded that it probably was required.

Senator Cools: In other words, where did the request for this initiative come from? It seems to be a mystery. You are now suggesting that the initiative came from the Minister of Foreign Affairs.

Is there a body of correspondence? Was there a request made from Madam Justice Arbour to the Minister of Foreign Affairs? Was there a request from Secretary General Boutros-Ghali? These things do not just happen. The entire thing is mysterious. The

Le sénateur Cools: Cette question a-t-elle été débattue à une réunion du conseil ou, quand vous dites l'avoir consulté, entendez-vous par là que vous en avez discuté avec le président?

M. Watt: À moins de faire erreur, je crois qu'il en a été question à une réunion du conseil. Certes, le président nous a répondu par écrit au nom du conseil de la magistrature. Deux fois l'an, le ministre est invité à prendre la parole brièvement aux réunions semi-annuelles du Conseil canadien de la magistrature. La dernière fois, en l'occurrence une semaine après avoir écrit la lettre, il en a parlé dans son discours.

Le sénateur Cools: Nous reviendrons au conseil de la magistrature dans un instant.

La présidente: De toute évidence, sénateur Cools, vous connaissez bien la loi s'appliquant au conseil de la magistrature, mais je ne suis pas sûre que les autres membres la connaissent aussi bien.

Le sénateur Cools: Je connais fort bien cette loi.

La présidente: Je précise, à l'intention des autres, que le conseil a pour objectif, entre autres, tel que prévu au paragraphe 60(1), de favoriser l'efficacité, l'uniformité et une meilleure qualité du service judiciaire dans les cours supérieures et à la Cour canadienne de l'impôt.

Le sénateur Cools: Cela n'a pas beaucoup de rapport avec ce dont nous parlons aujourd'hui.

M. Watt: Si je puis ajouter quelque chose, dans sa réponse, le président du Conseil canadien de la magistrature affirme avoir discuté de la lettre du ministre avec le comité exécutif et, par la suite, avec le conseil.

Le sénateur Cools: Par simple curiosité, j'aimerais savoir comment le conseil de la magistrature prend une telle décision? Y a-t-il un vote lors de l'assemblée générale des membres?

M. Watt: Je l'ignore.

Le sénateur Cools: On ignore la réponse à tant de ces questions.

La lettre est datée du 19 mars. Elle annonce essentiellement que la personne en question, Mme Arbour, a été nommée. Comment cette nomination s'est-elle faite? Elle n'est pas tombée du ciel. Qui a pressenti le ministère en vue de faire modifier la loi?

M. Watt: Madame la présidente, nul ne nous a demandé de changer la loi. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international nous a informés que les Nations Unies envisageaient peut-être de nommer le juge Arbour, puis il nous a informés du fait accompli. Nous avons dû décider s'il fallait modifier la loi. Nous avons conclu que c'était probablement le cas.

Le sénateur Cools: En d'autres mots, d'où est venue la requête à l'origine de cette initiative? Cela semble être un mystère. Vous laissez maintenant entendre que l'initiative a été prise par le ministre des Affaires étrangères.

Existe-t-il de la correspondance à ce sujet? Une demande a-t-elle été présentée par Mme Arbour au ministre des Affaires étrangères? Est-elle plutôt venue du secrétaire général Boutros Boutros-Ghali? Ces choses-là ne se font pas par hasard.

Secretary General of the United Nations just looked into Canada and chose Madam Justice Arbour, with no selection process, and then suddenly, mysteriously, a piece of legislation springs into action. Is there correspondence around this issue? Is there anything you can share with us?

Mr. Watt: The only thing I can share with you, senator, is the UN resolution because I have not seen any correspondence between Foreign Affairs and our department and Madam Justice Arbour on this matter. To my knowledge, the choice of Madam Justice Arbour was entirely a UN affair. I do not think the Government of Canada was involved. The ambassador to the UN may have been consulted in the process; I am not sure of that. Certainly, it was presented to us as a decision of the United Nations, and the Government of Canada had the choice of whether to try to make it happen.

Senator Cools: Certainly the UN does not go about making appointments of people to —

The Chair: To be fair to Mr. Watt, Senator Cools, I do not think he can answer for the United Nations.

Senator Cools: I did not think he could, but he is suggesting that the Minister of Foreign Affairs has made a request to the department. That is an initiative from another department.

The Chair: For your information, the Conservative senators have in fact asked for Mr. Axworthy to appear before us. We have made that request.

Senator Cools: Very good.

Senator Lewis: I presume it is possible that the UN sent out application forms.

Senator Cools: Yes, that is a possibility. If I may say, tongue in cheek, Mr. Boutros-Ghali sent applications throughout the country, many applied and one judge was chosen. That is absolutely possible in today's community, but I think not.

I am curious as to why this consultation with the Judicial Council took place. No doubt all of these persons are eminently qualified. If I may, I would like to read into the record a news release from the Canadian International Development Agency, CIDA.

I was looking for the name of the ministry. It used to be under the ministry of foreign affairs. I believe it is no longer but is under one of the newly created ministries, International Cooperation.

The Chair: Again, Senator Cools, do not ask Mr. Watt questions which he cannot possibly answer.

Senator Cools: The issue here is the judiciary, and management of a program by the Office of the Commissioner of Federal Judicial Affairs. I do not know to whom to put these questions anymore.

Toute l'affaire est entourée de mystère. Le secrétaire général des Nations Unies a simplement jeté un coup d'oeil au Canada et a choisi Mme Arbour, sans processus de sélection, puis voilà que, subitement, mystérieusement, un projet de loi est déposé. Existe-t-il de la correspondance au sujet de ce dossier? Y a-t-il quelque chose que vous puissiez partager avec nous?

M. Watt: La seule chose, sénateur, est la résolution adoptée par les Nations Unies parce qu'il n'existe pas, que je sache, de correspondance entre le ministère des Affaires étrangères, notre ministère et Mme Arbour à cet égard. Que je sache, le choix de Mme Arbour a été le seul fait des Nations Unies. Je ne crois pas que le gouvernement du Canada y ait participé. Notre ambassadeur aux Nations Unies a peut-être été consulté; je n'en sais rien. Par contre, la nomination nous a été présentée comme une décision prise par les Nations Unies, et le gouvernement du Canada avait comme choix de la rendre possible ou non.

Le sénateur Cools: Les Nations Unies ne font certes pas des nominations...

La présidente: Sénateur Cools, rendez cette justice à M. Watt: je ne crois pas qu'il puisse parler au nom des Nations Unies.

Le sénateur Cools: Je n'ai jamais cru qu'il le pouvait. Toutefois, il laisse entendre que le ministre des Affaires étrangères a fait une demande auprès du ministère. Il s'agirait donc d'une initiative prise par un autre ministère.

La présidente: Je vous signale que les sénateurs conservateurs ont, en fait, demandé à M. Axworthy de comparaître. Nous lui avons lancé une invitation.

Le sénateur Cools: Parfait.

Le sénateur Lewis: Je suppose qu'il est possible que les Nations Unies aient envoyé des formulaires de demande.

Le sénateur Cools: C'est effectivement une possibilité. Si vous me permettez un peu d'ironie, M. Boutros-Ghali a peut-être lancé des offres un peu partout au pays, de nombreux juges y ont répondu et une seule a été choisie. C'est tout à fait possible dans ce milieu, mais je ne le crois pas.

J'aimerais connaître la raison pour laquelle le conseil de la magistrature a été consulté. Incontestablement, toutes ces personnes sont éminemment qualifiées. Avec votre permission, j'aimerais faire lecture officielle d'un communiqué émis par l'Agence canadienne de développement international, c'est-à-dire l'ACDI.

Je cherchais le nom du ministère. Auparavant, l'agence relevait du ministère des Affaires étrangères, mais je crois qu'elle relève maintenant d'un des nouveaux ministères, celui de la Coopération internationale.

La présidente: Je vous demanderais à nouveau, sénateur Cools, de ne pas poser à M. Watt des questions auxquelles il lui est impossible de répondre.

Le sénateur Cools: Le point à l'étude est la magistrature et la gestion d'un programme par le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale. J'en suis au point où je ne sais plus à qui poser les questions.

In any event, I am referring to a news release which I would be happy to read into the record. It is dated September 24, 1996, and is entitled, "Canada to Assist Judicial Reform in Ukraine." It emanates from the CIDA media relations office and states in part:

The program, financed by the Canadian International Development Agency (CIDA), will help train judges across Ukraine...

Here is the part that concerns me:

The program will be managed by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs (OCFJA), which coordinates the Canadian judiciary's involvement in international cooperation.

The OCFJA will seek the support of other Canadian partners in carrying out the project, including the National Judicial Institute, the Association of Canadian Court Administrators, the Canadian Judicial Council and the Superior Courts and Attorney-Generals of Alberta, Manitoba and Ontario.

CIDA will provide \$2.1 million for the project over three years....

Mr. Watt, consulting with the judicial council on this particular issue and complying with their request seems odd in view of the fact that the judicial council has established an interest in a particular set of programs funded by CIDA.

Senator Nolin: What is the date of that news release?

Senator Cools: I am putting this on the record because usually one does not pay much attention to these things. I do not follow CIDA's press releases. I just caught sight of this a few days ago.

Senator Nolin: Can we have a copy of that?

The Chair: I will make sure you receive one.

Senator Cools: These are different issues. We hear that on February 29, 1996, that the UN Security Council appointed Madam Arbour. Then I read this unrelated press release, which, again, treats this legislation as a fait accompli.

I am curious, because going to the judicial council now means going to a group of people who have a strong interest in receiving CIDA funding on this matter. It is unfortunate that the minister is not here because I want to know the Canadian government's position on it.

Mr. Watt: If I might try to respond, I do not quite see how the Canadian Judicial Council would have a strong interest in the passage of this bill just because it happens to be mentioned in a CIDA press release.

Senator Cools: Perhaps I should read you the bill itself. The bill says in clause 5, in proposed section 56.1(2):

Quoi qu'il en soit, je fais allusion à un communiqué dont je ferai volontiers lecture officielle. Il est daté du 24 septembre 1996 et il s'intitule: «Le Canada appuie la réforme judiciaire en Ukraine». Il a été diffusé par le Bureau des relations avec les médias de l'ACDI. On y lit, entre autres:

Le programme, financé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), permettra de donner aux juges ukrainiens une formation...

Et voici la partie qui me préoccupe:

Le programme sera administré par le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale (CMF), qui coordonne la participation de la magistrature canadienne à la coopération internationale.

Le CMF obtiendra l'appui d'autres partenaires canadiens, tels que l'Institut national de la magistrature, l'Association des administrateurs judiciaires du Canada, le Conseil canadien de la magistrature et les cours suprêmes et procureurs de l'Alberta, du Manitoba et de l'Ontario, afin d'exécuter le projet.

La contribution de l'ACDI au projet s'élève à 2,1 millions de dollars sur trois ans...

M. Watt, il semble étrange que vous consultiez le Conseil de la magistrature à ce sujet particulier et que vous acquiesciez à sa requête, étant donné qu'il est déjà partie à une série de programmes financés par l'ACDI.

Le sénateur Nolin: Quelle est la date de ce communiqué?

Le sénateur Cools: Je vous ai fait lecture du communiqué parce que, habituellement, on n'accorde pas trop d'attention à ce genre de choses. Moi-même, je ne lis habituellement pas les communiqués de l'ACDI. J'ai pris connaissance de celui-là, il y a quelques jours seulement.

Le sénateur Nolin: Pouvons-nous en avoir un exemplaire?

La présidente: Je ferai en sorte qu'on vous en remette un.

Le sénateur Cools: Ce sont deux questions distinctes. Tout d'abord, nous apprenons que, le 29 février 1996, le Conseil de la sécurité des Nations Unies a nommé la juge Arbour. Puis, je lis ce communiqué de presse qui est sans rapport et dans lequel, je le répète, on parle de cette mesure législative comme si elle était un fait accompli.

Je suis curieuse, car le fait de consulter le conseil de la magistrature à ce moment-ci signifie que l'on s'adresse à un groupe de personnes qui a tout intérêt à pouvoir recevoir des fonds de l'ACDI à cet égard. Il est malheureux que le ministre ne soit pas ici. J'aurais bien aimé connaître la position du gouvernement du Canada.

M. Watt: Je vais essayer de répondre à cela. Je ne vois pas en quoi le Conseil canadien de la magistrature aurait tout intérêt à ce que le projet de loi à l'étude soit adopté du simple fait qu'il est mentionné dans un communiqué de l'ACDI.

Le sénateur Cools: Il faudrait peut-être vous rappeler la teneur du projet de loi. À l'article 5, soit au paragraphe 56.1(2) projeté, on peut lire:

The Governor in Council may, at the request of a judge and after consultation by the Minister of Justice of Canada with the chairperson of the Council, approve a leave of absence pursuant to paragraph 54(1)(b), without pay, to participate in the work of an international organization of states or an institution of such an organization.

Clause 5, in proposed section 56.1(2) names the chairperson of the judicial council as the definitive person with whom the Minister of Justice must consult on these leaves.

Mr. Watt: Madam Chair, we were aware that the office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs has entered into an agreement with CIDA to be the executing agent for a project on judicial reform in the Ukraine. I think it also involves training court officials, administrators and so on. To the extent that Canadian judges will be used as experts in that process, I would be extremely, extraordinarily and flabbergastedly surprised if any of them went over there on leave without pay under the provisions of the section that Senator Cools has just quoted.

I think proposed section 56.1(1) of the bill might be of assistance in clarifying the ability of Canadian judges, with the authorization of the Government of Canada, to undertake international technical assistance programs like the one in the Ukraine and to be reimbursed expenses from an international organization. However, I do not think there is an international organization involved in that particular project. It would be the Government of Canada paying them anyway.

To the extent that they are now called upon to do so, with the approval of their chief, by Order in Council under the existing provisions of the act, the act is not clear. I think the new provision might help. However, I really do not think it gives the judicial council a major interest in that project or this bill.

Senator Cools: I believe the passage I read into the record says very clearly that the approval for the leave of absence, without pay, would be in consultation with the chairman of the judicial council.

Proposed section 56.1(1) reads, in part:

Notwithstanding section 55, a judge may, with the authorization of the Government of Canada, participate...

It goes on. Perhaps the witnesses can tell us, first, what are international activities and international organizations and, second, who is the Government of Canada in this legislation?

Mr. Watt: I can try. Starting with perhaps the easiest term, "international technical assistance programs" would be generally understood as programs for providing experts to help other countries abroad.

"International activities," I admit, is fairly vague, but I think it is understandable if read in conjunction with the rest of the paragraph. "International organization of states" are institutions or formal structures in which several countries are members, such as the UN.

En vue de permettre à un juge de participer aux travaux d'une organisation internationale d'États ou d'une de ses institutions, le gouverneur en conseil peut, à la demande de celui-ci et après consultation avec le président du Conseil par le ministre de la Justice du Canada, autoriser, au titre de l'alinéa 54(1)b), un congé non rémunéré.

L'article dit bien que c'est le président du conseil de la magistrature auquel le ministre de la Justice doit s'adresser à propos de ce congé.

M. Watt: Madame la présidente, nous savions que le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale avait conclu une entente avec l'ACDI en vue d'exécuter un projet de réforme judiciaire en Ukraine. Le projet comprend aussi de former les fonctionnaires de la cour, les administrateurs, et cetera. Dans la mesure où des juges canadiens agiront comme experts dans le cadre de ce projet, je serais extrêmement surpris, en fait, sidéré d'apprendre qu'un d'entre eux se soit rendu là-bas en congé non rémunéré en vertu de l'article que vient de nous citer le sénateur Cools.

À mon avis, le paragraphe 56.1(1) projeté sera peut-être utile pour préciser que les juges canadiens peuvent, avec l'autorisation du gouvernement du Canada, participer à des programmes internationaux d'assistance technique comme celui qui est prévu en Ukraine et se faire rembourser leurs dépenses par un organisme international. Toutefois, je ne crois pas qu'un organisme international participe à ce projet particulier. De toute façon, ce serait le gouvernement du Canada qui paierait.

Dans la mesure où ils sont maintenant appelés à le faire, avec l'approbation de leur chef, par décret pris aux termes de l'actuelle loi en vigueur, la situation n'est pas claire. La nouvelle disposition pourrait l'éclaircir. Par contre, je ne crois vraiment pas que cette disposition confère au conseil de la magistrature un rôle important dans le projet à exécuter ou le projet de loi à l'étude.

Le sénateur Cools: Le passage dont je vous ai fait lecture est très clair: avant d'approuver le congé non rémunéré, il faut consulter le président du conseil de la magistrature.

Ainsi, on peut lire, au paragraphe 56.1(1) projeté:

Par dérogation à l'article 55, le juge peut, avec l'autorisation du gouvernement du Canada, participer...

Et ainsi de suite. Les témoins peuvent peut-être nous dire, tout d'abord, ce qu'on entend par «activités internationales» et «organisations internationales», puis par «gouvernement du Canada» dans ce projet de loi?

M. Watt: Je vais essayer. Commençons par l'expression peut-être la plus facile à définir, soit «programmes internationaux d'assistance technique». En règle générale, il s'agirait de programmes dans le cadre desquels on envoie des experts à l'étranger.

L'expression «activités internationales» est, je l'avoue, plutôt vague mais, lorsqu'on la conjugue au reste du paragraphe, je crois qu'on la comprend. L'«organisation internationale d'États» désigne les institutions ou les organes officiels auxquels souscrivent plusieurs pays, par exemple, les Nations Unies.

“Government of Canada” would certainly include the Governor in Council. I think it would include ministers of the Crown and, pursuant to the Interpretation Act, probably deputy ministers. I hasten to add, however, that I doubt that most deputies would purport to give the authorization of the Government of Canada without consultation with the minister or cabinet.

The only possible exception to that, I think, is the Commissioner for Federal Judicial Affairs, who holds a special position under Part I of the Judges Act in that he is expressly mandated to act as the deputy for the minister in the administration of Part I, and this matter comes under Part I.

Senator Cools: Based on what you have just said, would I be right in concluding that the “Government of Canada” in this clause means the Commissioner of Federal Judicial Affairs?

Mr. Watt: I think it could if the Minister of Justice authorized him to do that.

Senator Cools: You just said that the commissioner is a deputy minister.

Mr. Watt: He is a deputy of the minister under section 74 of the Judges Act.

Senator Cools: Right. From my reading of this section, the Commissioner of Federal Judicial Affairs could grant authority without referring anything to cabinet or to the minister. Is my interpretation correct or am I wrong?

Mr. Watt: I think that could be possible if the minister said that he could do that.

Senator Cools: Perhaps Mr. Watt could read the section of the Judges Act which gives the Commissioner of Federal Judicial Affairs powers as a deputy minister.

Mr. Watt: I have it here. Section 74.(1) reads.

It shall be the duty and function of the Commissioner, under the Minister, to

(a) act as the deputy of the Minister in performing all such duties and functions in relation to the administration of Part I as fall, by law, within the responsibility of the Minister.

Also, 74.(1)(d), which says:

(d) do such other things as the Minister may require in connection with any matter or matters falling, by law, within the Minister's responsibilities for the proper functioning of the judicial system in Canada.

I am not sure subsection (d) would have any bearing here but it might.

Senator Milne: Following up on Senator Cools' concerns about the judicial council, has the judicial council commented on international assignments for Canadian judges?

Mr. Watt: I am not sure. Certainly, the chief justice, who is the chairman of the council, has made it clear — and I believe he has also discussed this with the president of CIDA — that to the extent the Canadian judiciary can help Canada assist developing

L'expression «gouvernement du Canada» inclurait assurément le gouverneur en conseil. Selon moi, elle comprendrait aussi les ministres d'État et, au sens de la Loi sur l'interprétation, les sous-ministres probablement. Je m'empresse d'ajouter, toutefois, que je doute que la plupart des sous-ministres osent donner l'autorisation du gouvernement du Canada sans d'abord consulter le ministre ou le Cabinet.

La seule exception éventuelle est le Commissaire à la magistrature fédérale qui est titulaire d'un poste spécial aux termes de la Partie I de la Loi sur les juges, en ce sens qu'il est expressément habilité à agir comme délégué du ministre aux fins de l'application de la Partie I, dont relève cette question.

Le sénateur Cools: Après avoir entendu ce que vous venez de dire, aurais-je raison de croire que l'expression «gouvernement du Canada» dans cet article du projet de loi désigne le Commissaire à la magistrature fédérale?

M. Watt: Elle le désignerait effectivement si le ministre de la Justice l'autorisait à le faire.

Le sénateur Cools: Vous venez de dire que le commissaire est un délégué du ministre.

M. Watt: Il est son délégué aux termes de l'article 74 de la Loi sur les juges.

Le sénateur Cools: Donc, selon l'interprétation que je fais de cet article, le Commissaire à la magistrature fédérale pourrait conférer le pouvoir sans être obligé de saisir le Cabinet ou le ministre de la question. Ai-je raison?

M. Watt: Ce serait possible si le ministre l'y avait d'abord autorisé.

Le sénateur Cools: M. Watt pourrait peut-être nous lire l'article de la Loi sur les juges qui confère au Commissaire à la magistrature fédérale des pouvoirs de sous-ministre.

M. Watt: J'ai le texte ici. Le paragraphe 74.(1) dispose que:

Le commissaire, sous l'autorité du ministre,

a) exerce, à titre de délégué du ministre, les attributions dévolues de droit à celui-ci pour l'application de la partie I.

De plus, l'alinéa 74.(1)d) prévoit que le commissaire:

d) accomplit les missions que le ministre lui confie, dans le cadre de sa compétence, pour la bonne administration de la justice au Canada.

Je ne suis pas certain que l'alinéa d) aurait une influence dans ce cas-ci, mais c'est possible.

Le sénateur Milne: Pour faire suite aux préoccupations du sénateur Cools au sujet du conseil de la magistrature, le conseil a-t-il commenté les affectations internationales des juges canadiens?

M. Watt: Je n'en suis pas sûr. Assurément, le juge en chef qui préside le conseil a bien fait comprendre — je crois qu'il en a aussi discuté avec le président de l'ACDI — que, dans la mesure où l'appareil judiciaire canadien peut être utile au Canada pour

democracies, he is prepared to offer encouragement and to help make it happen.

Senator Milne: Have they commented on whether this affects judicial independence?

Mr. Watt: No, I have not heard that issue raised. I am not saying they have not commented on it. I think they very much see it as not affecting judicial independence whatsoever.

Senator Milne: Have they commented on this bill specifically?

Mr. Watt: Yes. The minister wrote to the council in March and the council replied, after discussion by the chairman, the executive committee and the council, saying that they wanted a general amendment rather than a specific amendment.

Senator Pearson: My question is more related to my understanding of what happens at a war crimes tribunal. The role of chief prosecutor at a tribunal is not the same as that of a prosecutor in our adversarial system. There is an immense responsibility for collecting the evidence and things of a more general nature. It is difficult to equate the two.

Justice Goldstone's impact in raising the understanding of the world about the nature of these war crimes was significant, and I believe he is actually speaking here this afternoon, for anyone who is interested.

Can you make any distinction between the role of the prosecutor in Canadian law and that of the prosecutor in a war crimes tribunal? They have always been judges, as far as I know, in Nuremberg and so on.

Mr. Watt: In Nuremberg, it was a British judge, I believe, among others. You are right, senator, that the role of the prosecutor for the war crimes tribunals — and there are two, one for Rwanda and one for Yugoslavia — and the person in that position is in charge of both of them — is much wider than that of a prosecutor in a case who stands up and says, "Here's the case on behalf of the Crown," and then sits down. As I understand it, the person in that position is in charge of collecting all the evidence, deciding what cases should be dealt with, ensuring that criminals are brought to justice, and trying to persuade countries to arrest them, which is the current problem, I gather.

I do not think Madam Justice Arbour will be appearing before the judges of the tribunals. I would be surprised. She has people under her to do that. I am stepping on thin ice in saying anything more because I do not really know exactly.

Senator Pearson: I just wanted to make clear for the record that it is a considerably different role, a very important role for all of us when you think of the horrible crimes that have been committed in Rwanda and Bosnia, to say nothing of what will happen in the long term. The reason one has had judges doing this kind of job historically is because it is the judgment of people with that kind of experience that is required.

When you think of the international implications given that we are working towards the development of an international court of

aider les démocraties en développement, il est disposé à l'y encourager et à l'aider à le faire.

Le sénateur Milne: Ont-ils fait des observations concernant l'effet que cela aurait sur l'indépendance judiciaire?

M. Watt: Je n'ai rien entendu à ce sujet, ce qui ne veut pas dire qu'ils n'ont pas fait d'observation. À mon avis, ils ne voient vraiment pas en quoi l'indépendance judiciaire serait affectée.

Le sénateur Milne: Ont-ils fait des observations au sujet du projet de loi à l'étude?

M. Watt: Oui. En mars, le ministre a écrit au conseil qui lui a répondu qu'après consultation du président, du comité exécutif et de ses membres, il souhaitait une modification générale plutôt qu'une modification particulière.

Le sénateur Pearson: Ma question a davantage trait à la conception d'un tribunal de crimes de guerre. Le rôle du procureur en chef devant un tel tribunal n'est pas le même que celui que joue le procureur, dans notre système accusatoire. Il assume de lourdes responsabilités pour ce qui est de réunir la preuve et d'exécuter des tâches de nature plus générale. Il est difficile de comparer les deux rôles.

Le juge Goldstone, lorsqu'il a mieux fait connaître au monde la nature de ces crimes de guerre, a eu beaucoup d'impact. Je crois d'ailleurs qu'il prendra la parole ici, cet après-midi, s'il y en a que cela intéresse.

Pouvez-vous établir une distinction entre le rôle du procureur en droit canadien et celui du procureur d'un tribunal des crimes de guerre? Il y a toujours eu des juges, que je sache, à Nuremberg et ailleurs.

M. Watt: À Nuremberg, entre autres, c'était un juge britannique. Vous avez raison, sénateur, de dire que le rôle du procureur d'un tribunal de crimes de guerre — il y en a deux, un pour le Rwanda et un pour la Yougoslavie, et la personne qui occupe ce poste est en charge des deux — est beaucoup plus général que celui de notre procureur de la Couronne. Si j'ai bien compris, le procureur du tribunal des crimes de guerre est responsable de réunir toute la preuve, de décider s'il y a lieu d'entamer des poursuites, de faire en sorte que les criminels soient traduits devant la justice et d'essayer de convaincre les pays de les arrêter, ce qui est la grande source de problèmes actuellement.

Je ne crois pas que la juge Arbour aura à se présenter devant les tribunaux. J'en serais même étonné. Elle a à son emploi des gens pour le faire. Je m'aventurerais en terrain miné si je vous en disais davantage, car je ne connais pas exactement son rôle, en réalité.

Le sénateur Pearson: Je tenais simplement à préciser officiellement que le rôle est très différent, qu'il a une grande importance quand on pense aux horribles crimes qui ont été commis au Rwanda et en Bosnie, sans oublier ce qui se produira à long terme. La raison pour laquelle on a toujours demandé à des juges de faire ce genre de travail, c'est qu'on a besoin du discernement dont font habituellement preuve ceux qui ont ce genre d'expérience.

Étant donné les répercussions internationales, puisque nous travaillons actuellement à l'institution d'une cour internationale de

criminal justice, this experience may also have implications in the future for our own judges. We will see what happens.

Mr. Watt: I know I do not have to respond, but if I could, I agree entirely. One of the reasons the UN wants judges for these roles is because of their independence.

[Translation]

Senator Nolin: If we can get away from Justice Arbour's case, she will feel better. Can a judge who wishes to participate in a conference being held outside in Canada do so?

Mr. Watt: Yes. Section 41 authorizes the reimbursement of expenses for travel to a general conference.

Senator Nolin: One that is held anywhere, even outside Canada?

Mr. Watt: Yes, although some approval is required.

Senator Nolin: I understand. Can a judge who wishes to participate in international activities do so at the present time?

Mr. Watt: Yes, but the following problem arises: section 55 is, we feel, qualified by sections 54, 56 and 57. Section 54 pertains to the general authority to grant leave. Section 56, for example, makes specific mention of commissions of inquiry and section 57 authorises the remuneration of judges for activities listed in section 56 and also for activities requested of the judge by the government. There is no mention of the word "international." We can read interpret this provision as if the word is implied or not. In our opinion, it is preferable to amend the act so that it is clearly stated that judges may participate in such activities.

Senator Nolin: I have expanded my second question to include international activities, using the same terminology as that used in the bill. Are you aware of cases where under the current legislation, judges have participated in international activities?

Mr. Watt: Yes, there is the judge who went to Hong Kong in 1989 to work with the Hong Kong government on the constitution; aside from that case, I am unaware of any others. Now, we have the case of Madam Justice Arbour who is in Europe.

Senator Nolin: With respect to Justice Arbour's case, the government could say: we have complied with the Judges Act and this particular individual served as a counsel at the court in The Hague. This activity is permitted under section 57 of the Judges Act. Is that the reasoning of the Government of Canada?

Mr. Watt: Yes, we passed another order on October 1 to extend the leave.

Senator Nolin: If we look at section 56.1(1) and compare it to the subsection (2) of the same provision — I want to thank you for drawing my attention to this — the list of possible activities in subsection (1) is different from the list in subsection (2). For the benefit of my colleagues, could you explain the reason for this

justice pénale, cette expérience pourrait aussi avoir des répercussions sur l'avenir de nos juges. Il faut attendre la suite des événements.

M. Watt: Je sais que je ne suis pas obligé de répondre, mais si vous le permettez, j'aimerais préciser que je suis entièrement d'accord. L'une des raisons pour lesquelles les Nations Unies souhaitent confier ces rôles à des juges réside dans leur indépendance.

[Français]

Le sénateur Nolin: Si l'on peut sortir de l'histoire du juge Arbour, elle va se sentir mieux. Un juge qui veut participer à un colloque ailleurs qu'au Canada, est-ce qu'il peut le faire?

M. Watt: Oui, l'article 41 autorise une indemnité pour des frais de déplacement pour une conférence en général.

Le sénateur Nolin: N'importe où, même à l'extérieur du Canada?

M. Watt: Oui, avec certaines approbations.

Le sénateur Nolin: Je comprends. Un juge qui voudrait participer à des activités internationales, peut-il le faire maintenant?

M. Watt: Oui, le problème est le suivant: l'article 55 est à nos yeux qualifié par les articles 54, 56 et 57. L'article 54 concerne le pouvoir général de donner un congé. L'article 56 spécifie, par exemple, les commissions d'enquête, et l'article 57 autorise le paiement des frais des juges pour les activités nommées à l'article 56 et aussi des choses que le gouvernement demande au juge. On ne mentionne pas le mot « international ». On peut le lire comme s'il était là ou non. À notre avis, il est préférable de modifier la loi pour dire qu'il est permis au juge de le faire.

Le sénateur Nolin: J'ai élargi ma deuxième question pour couvrir les activités internationales, en utilisant la même phraséologie que vous utilisez dans le projet de loi. À votre connaissance, est-ce qu'il existe des cas où des juges ont, sous l'empire de la loi actuelle, entrepris des activités internationales?

M. Watt: Oui, il y a le cas du juge qui est allé à Hong Kong en 1989 pour travailler avec le gouvernement de Hong Kong sur la Constitution; à part ce cas, je ne sais pas. Il y a le juge Arbour qui est maintenant en Europe.

Le sénateur Nolin: Autrement dit, quant au juge Arbour, le gouvernement pourrait dire: nous avons respecté la Loi sur les juges et elle était conseillère au tribunal à La Haye. C'est une activité permise en vertu de l'article 57 de la Loi sur les juges. C'est le raisonnement du gouvernement du Canada?

M. Watt: Oui, nous avons adopté un autre décret le 1^{er} octobre pour prolonger le congé.

Le sénateur Nolin: Si nous prenons l'article 56.1(1) et le comparons au deuxième paragraphe du même article — je vous remercie d'avoir attiré mon attention là-dessus — l'énumération des activités possibles en vertu du paragraphe 1, diffère de celle prévue au paragraphe 2. Pour le bénéfice de mes collègues,

difference and enlighten everyone as to the nature of these differences?

[English]

Mr. Watt: In subsection (1), we have included three kinds of activities, I suggest: international activities, international technical assistance programs, or the third category, the work of an international organization of states or an institution thereof.

The effect of subsection (1) is limited. It simply allows a judge whose participation is authorized to receive expenses from the Government of Canada or from an international organization. It should be read together with the leave provisions, if leave is required, but, as the minister mentioned earlier, leave is not always required for a judge who is undertaking these activities.

Subsection (2) only deals with one of those three categories, that is, work directly for an international organization of states or an institution thereof.

If a judge is contemplating working for someone, or getting involved in an international activity and wants to take a leave without pay, then the only possibility is for the judge to work for an international organization or an institution thereof. It is not a general provision allowing leave without pay for any purpose or to work for a private corporation or to work on technical assistance programs generally.

[Translation]

Senator Nolin: I wanted to be certain that my colleagues' interpretation was the same as mine. You gave two examples of how, pursuant to the current legislation, a judge can participate in international activities while continuing to be remunerated as a judge and having his expenses reimbursed by the Government of Canada. This is valid for an international activity that is more important than a conference. This is your interpretation of section 57.1. Section 56.1 reads as follows:

Notwithstanding section 55, a judge may, with the authorization of the Government of Canada, participate in international activities... and may, if so authorized, receive moving or transportation expenses and reasonable travel and other expenses either from the government of Canada...

If no attempt is made to define or restrict the words "international activities," then you will agree with me that this is a very broad area. It could refer to any activity, provided it takes place outside Canada.

Mr. Watt: Yes.

Senator Nolin: Do you not see a possible conflict of interest there, or breach of a judge's independence? In an extreme case, the Government of Canada could decide to send a judge abroad for five months and to have his expenses paid by the government.

Mr. Watt: Yes.

pouvez-vous expliquer le pourquoi de cette différence et attirer l'attention de tout le monde sur la nature de ces différences?

[Traduction]

M. Watt: Au paragraphe (1), nous avons prévu trois genres d'activités, selon moi: les activités internationales, les programmes internationaux d'assistance technique et la troisième catégorie, soit le travail d'une organisation internationale d'États ou d'une de ses institutions.

Le paragraphe (1) a une portée limitée. Il permet simplement à un juge dont la participation a été autorisée de recevoir une indemnisation du gouvernement du Canada ou d'une organisation internationale. Pour interpréter cette disposition, il faut tenir compte de celle qui concerne le congé non rémunéré, s'il est requis. En effet, comme l'a mentionné le ministre, le juge qui entreprend ce genre d'activité n'est pas toujours tenu de prendre congé.

Le paragraphe (2) ne porte que sur l'une des trois catégories, soit le travail auprès d'une organisation internationale d'États ou d'une de ses institutions.

Si le juge envisage de travailler pour quelqu'un ou de participer à une activité internationale et qu'il souhaite prendre un congé non rémunéré, la seule façon de le faire sera de travailler pour un organisme international ou pour une de ses institutions. Il ne s'agit pas d'une disposition générale permettant de prendre un congé non rémunéré pour n'importe quelle raison ou pour travailler pour une entreprise privée ou dans le cadre de programmes d'assistance technique.

[Français]

Le sénateur Nolin: Je voulais m'assurer que mes collègues aient la même compréhension que moi. Sous l'empire de la loi actuelle, un juge peut, vous avez donné deux exemples, entreprendre des activités internationales, tout en continuant d'être rémunéré comme juge et tout en se faisant rembourser ses dépenses par le gouvernement du Canada. Cela est valable pour une activité internationale plus importante qu'un colloque. C'est votre interprétation de l'article 57.1. Si je lis l'article 56.1, et je cite:

Par dérogation à l'article 55, le juge peut, avec l'autorisation du gouvernement du Canada, participer à des activités internationales, ... il peut alors être indemnisé de ses frais de transport et des frais de séjour et autres frais raisonnables soit par le gouvernement du Canada, ...

Si on ne décrit pas ou si l'on ne circonscrit pas les mots «activités internationales», vous serez d'accord avec moi que cela est très large, c'est n'importe quoi en autant que c'est à l'extérieur du Canada.

M. Watt: Oui.

Le sénateur Nolin: Vous ne voyez pas là une possibilité de conflit d'intérêt, de bris de l'indépendance d'un juge? Si l'on pousse le raisonnement à l'extrême, le gouvernement du Canada pourrait décider qu'un juge, pendant cinq mois, va partir à l'étranger, payé par le gouvernement.

M. Watt: Oui.

Senator Nolin: That is if no effort is made to strictly define "international activity."

Mr. Watt: That would be possible under the existing legislation.

Senator Nolin: So, if I follow your argument, section 57.1 reads as follows:

Except as provided in subsection (3)...

We are not concerned about this, but rather about expense allowances that certain provinces give to their judges. You can read what it says.

[English]

It is your argument. Go through section 57(1) and explain to the committee how the Government of Canada can now pay a judge to embark on these international activities.

Mr. Watt: Section 57(1) states:

Except as provided in subsection (3), no judge shall accept any salary, fee, remuneration or other emolument or any expenses or allowances for acting in any capacity described in subsection 56(1) —

You will remember that was with respect mostly to Royal Commissions and things like that.

— or as administrator or deputy of the Governor General or for performing any duty or service, whether judicial or executive, that the judge may be required to perform for or on behalf of the Government of Canada or the government of a province.

Subsection (3), which is the exception mentioned there, states that judges, in the cases described in subsection (1), can receive their moving and transportation expenses and reasonable travel and other expenses as long as they are paid by the Government of Canada or the government of a province.

I think you can read the closing words of subsection 57(1) as fairly broad. They state:

...or for performing any duty or service, whether judicial or executive, that the judge may be required to perform for or on behalf of the Government of Canada or the government of a province.

Senator Nolin: I underline the two words "judicial" and "executive." That is the kind of duties envisaged by your argument.

Mr. Watt: Yes.

Senator Nolin: The proposed section 56.1 is broader than that. There is no limit in terms of international activities. As long as they are international activities, the Government of Canada can pay for that. I do not want to put forward names or numbers. Is it possible that an ordinary Canadian is watching a judge receive from the Government of Canada his expenses for international activities? Can that Canadian deduce that that judge is receiving a gift from the Government of Canada? Will that judge remain

Le sénateur Nolin: Si on ne circonscrit pas la définition de l'activité internationale.

M. Watt: C'est possible selon la loi qui existe.

Le sénateur Nolin: Il me semble, si je suis votre raisonnement, et je cite l'article 57.1:

Sauf les cas prévus au paragraphe 3...

Ce n'est pas ce que ce qui nous intéresse, ce sont les allocations de dépenses que certaines provinces allouent à leurs juges. Je vais vous laissez lire.

[Traduction]

C'est ce que vous dites. Relisez le paragraphe 57(1) et expliquez au comité comment le gouvernement du Canada peut maintenant rémunérer un juge qui participe à ces activités internationales.

M. Watt: Aux termes du paragraphe 57(1):

Sauf cas prévu au paragraphe (3), ne donne lieu à aucune rémunération ou indemnité l'exercice par un juge des fonctions — soit visées au paragraphe 56(1),...

— souvenez-vous qu'à ce moment-là, c'était surtout en rapport avec des commissions royales d'enquête —

... soit en qualité d'administrateur du Canada ou de suppléant du gouverneur général, soit ressortissant au pouvoir judiciaire ou exécutif — qu'il est tenu de remplir pour le gouvernement du Canada ou d'une province ou en leur nom.

Le paragraphe (3), qui est l'exception prévue ici, dispose que les juges, dans les cas visés au paragraphe (1), peuvent toutefois être indemnisés de leurs frais de transport et de leurs frais de séjour et autres entraînés par l'accomplissement des fonctions hors de leur lieu ordinaire de résidence, à condition que l'indemnité soit versée par le gouvernement du Canada ou par celui de la province, selon le cas.

Il faut interpréter la fin du paragraphe 57(1) de façon plutôt générale. Il est dit que:

... soit ressortissant au pouvoir judiciaire ou exécutif — qu'il est tenu de remplir pour le gouvernement du Canada ou d'une province ou en leur nom.

Le sénateur Nolin: Je souligne les deux mots «judiciaire» et «exécutif». C'est le genre de fonction sur lequel porte votre argument.

M. Watt: Oui.

Le sénateur Nolin: L'article 56.1 projeté a une portée plus vaste. Il ne limite pas les activités internationales. Tant qu'il s'agit d'activités internationales, le gouvernement du Canada peut verser une indemnité. Je ne veux pas avancer de chiffres ou de noms. Est-il possible qu'en voyant un juge toucher du gouvernement du Canada une indemnité pour les dépenses qu'il a engagées dans le cadre d'activités internationales, le Canadien moyen en conclut qu'il reçoit un don du gouvernement du Canada? Ce juge

independent and impartial under the wording of section 11(d) of the Charter of Rights? That is my only concern.

Mr. Watt: That is a serious concern, senator. I understand why you have it. I can only say that I hope that the Government of Canada would, under the watchful eyes of the judiciary and the Canadian public, not fall into any trap along those lines.

Senator Nolin: It is your argument that section 57(1) already allows for such situations for judicial and executive reasons. You now want to introduce new wording which is much broader. What can a judge do apart from judicial and executive duties? That wording is in the act. Why do you want to have a broader manoeuvring space?

Mr. Watt: There are two basic reasons for having that provision. One is to remove any doubt that judges could undertake international activities, without getting into what those are. The second is the much more technical question of the receipt of expense from an international organization of states.

Senator, I think that you have to look at this paragraph as a whole and from the point of view that the words "international activities" would be read as being more limited than, say, going to work for a mining company in Johannesburg.

Senator Nolin: I am not alluding to IBM. I am not saying that at all. I am speaking generally.

The Chair: Senator Nolin, I am going to have to bring this meeting to a close.

Honourable senators, I will be away from October 4 until October 16. I therefore would like to have a motion to the effect that Senator Lewis replace me as acting chair and that Senator Pearson be made a member of the steering committee during that time.

Senator Milne: I so move, Madam Chairman.

The Chair: Does that motion meet with the approval of the committee?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

conservera-t-il son indépendance et son impartialité aux termes du paragraphe 11d) de la Charte des droits? C'est ma seule préoccupation.

M. Watt: C'est une grave préoccupation, sénateur. Je vous comprends. Je puis seulement dire que j'espère que le gouvernement saurait éviter de tels pièges, sous l'oeil attentif de l'appareil judiciaire et du grand public canadien.

Le sénateur Nolin: Vous soutenez que le paragraphe 57(1) permet déjà de telles situations pour des raisons relevant du pouvoir judiciaire ou exécutif. Vous souhaitez maintenant y substituer un nouveau libellé beaucoup plus général. Quelles fonctions peut assumer un juge, si ce n'est des fonctions judiciaires ou exécutives? Ce sont les mots employés dans la loi. Pourquoi souhaitez-vous avoir une plus grande marge de manoeuvre?

M. Watt: Il existe deux raisons fondamentales. D'une part, nous souhaitons bien faire comprendre que les juges peuvent participer à des activités internationales, sans trop préciser ce qu'elles sont. D'autre part, nous voulons régler la question d'ordre beaucoup plus technique des frais engagés au service d'une organisation internationale d'États.

Sénateur, il faut voir cette disposition comme un tout et comprendre que l'expression «activités internationales» serait interprétée dans un sens plus restreint que, par exemple, travailler pour le compte d'une société minière de Johannesburg.

Le sénateur Nolin: Je ne fais pas allusion à IBM. Ce n'est pas du tout ce que je dis. Je parle en termes très généraux.

La présidente: Sénateur Nolin, la réunion touche à sa fin.

Honorables sénateurs, je serai absente du 4 au 16 octobre. J'aimerais donc que l'on propose que le sénateur Lewis me remplace dans le fauteuil de la présidence et que le sénateur Pearson soit membre du comité directeur pour la durée de mon absence.

Le sénateur Milne: Je fais une proposition à cet effet, madame la présidente.

La présidente: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: Adoptée.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Hon. Allan Rock, P.C., M.P., Minister of Justice and
Attorney General

L'honorable Allan Rock, c.p., député, ministre de la Justice et
procureur général.

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-42:

From the Department of Justice:

Mr. Andy Watt, Senior General Counsel, Judicial Affairs
Unit;
Mr. Howard Sandell, Counsel, Judicial Affairs Unit.

Pour le projet de loi C-42:

Du ministère de la Justice:

M. Andy Watt, avocat général principal, Service des affaires
judiciaires;
M. Howard Sandell, conseiller juridique, Service des affaires
judiciaires.

LA
YC24
L32



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Thursday, October 17, 1996

Le jeudi 17 octobre 1996

Issue No. 30

Fascicule n° 30

Second and Last Meeting on:
Bill C-42, An Act to amend the Judges Act and
to make consequential amendments to another Act

Deuxième et dernière réunion concernant:
Le projet de loi C-42, Loi modifiant la
Loi sur les juges et une autre loi en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Berntson)
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	Milne
Ghitter	Moore
Jessiman	Pearson
Lewis	Stanbury
Losier-Cool	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Stanbury substituted for that of the Honourable Senator Gigantès. (*October 16, 1996*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Berntson)
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	Milne
Ghitter	Moore
Jessiman	Pearson
Lewis	Stanbury
Losier-Cool	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury est substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès. (*Le 16 octobre 1996*)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 17, 1996

[English]

(41)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 10:02 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the committee present: The honourable senators Beaudoin, Carstairs, Doyle, Jessiman, Lewis, Milne, Moore, Nolin & Pearson (9).

Other Senator present: The honourable senator Cools (1).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Osgoode Hall Law School, York University:

Professor H.W. Arthurs, Law and Political Science.

From St. Thomas University:

Professor Patrick Malcomson, Dept. of Political Science.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 2, 1996, the committee continued its consideration of Bill C-42, An Act to amend the Judges Act and to make consequential amendments to another Act. (*See Issue 29, Thursday, October 3, 1996, for full text of Order of Reference.*)

Professor Arthurs made a statement and answered questions.

Professor Malcomson made a statement and answered questions.

The Chair identified those people who had been invited to appear on Bill C-42, but who had either declined or been unavailable.

At 12:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, October 17, 1996

(42)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 1:02 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the committee present: The honourable senators Beaudoin, Carstairs, Doyle, Jessiman, Lewis, Milne, Moore, Nolin, Pearson & Stanbury (10).

Other Senators present: The honourable senator Cools (1).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 17 octobre 1996

[Traduction]

(41)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 02, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Carstairs, Doyle, Jessiman, Lewis, Milne, Moore, Nolin et Pearson (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénatrice Cools (1).

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De la faculté de droit de Osgoode Hall, Université York:

M. H.W. Arthurs, droit et sciences politiques.

De l'Université St. Thomas:

M. Patrick Malcomson, Département des sciences politiques.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 2 octobre 1996, le comité poursuit son examen du projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en conséquence. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 29 du jeudi 3 octobre 1996.*)

M. Arthurs fait une déclaration et répond aux questions.

M. Malcomson fait une déclaration et répond aux questions.

La présidente donne le nom des personnes qui ont été invitées à témoigner devant le comité au sujet du projet de loi C-42, mais qui ont décliné l'invitation ou n'ont pu comparaître.

À 12 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 17 octobre 1996

(42)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 h 02, à la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Carstairs, Doyle, Jessiman, Lewis, Milne, Moore, Nolin, Pearson et Stanbury (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénatrice Cools (1).

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

WITNESS:

From the University of Calgary:

Professor Frederick Morton, Department of Political Science.

From the Department of Justice:

Mr. Howard Sandell, Counsel, Judicial Affairs Unit.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 2, 1996, the committee continued its consideration of Bill C-42, An Act to amend the Judges Act and to make consequential amendments to another Act. (*See Issue 29, Thursday, October 3, 1996, for full text of Order of Reference.*)

Professor Morton made a statement and answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Jessiman, on behalf of Senator Cools, — THAT Professor Morton's brief be printed as an appendix to the proceedings of this day.

After discussion, it was ruled by the Chair that the motion be put in abeyance until later this day.

Mr. Sandell was called to the table as a witness and answered questions.

The question being put on the motion by Senator Jessiman that Professor Morton's brief be printed as an appendix to this day's proceedings, it was defeated, on division.

It was moved by the Honourable Senator Lewis — THAT Bill C-42 be reported to the Senate without amendments.

After debate,

The question being put on the motion, it was agreed, on division.

At 3:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

TÉMOINS:

De l'Université de Calgary:

M. Frederick Morton, département des sciences politiques.

Du ministère de la Justice:

M. Howard Sandell, conseiller juridique, Service des affaires judiciaires.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 2 octobre 1996, le comité poursuit son examen du projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en conséquence (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 29 du jeudi 3 octobre 1996.*)

M. Morton fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Jessiman propose, au nom du sénateur Cools, — QUE le mémoire de M. Morton soit annexé aux délibérations de ce jour.

Après discussion, la présidente décide de reporter le vote sur la motion.

M. Sandell est invité à répondre aux questions.

La motion du sénateur Jessiman, qui demande que le mémoire de M. Morton soit annexé aux délibérations de ce jour, est rejetée à la majorité des voix.

L'honorable sénateur Lewis propose — QUE le comité fasse rapport du projet de loi C-42 au Sénat, sans amendement.

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

À 15 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 17, 1996

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-42, to amend the Judges Act and to make consequential amendments to another Act, met this day at 10:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

The Chair: Today we are considering Bill C-42. This is our second meeting on this bill. We will begin immediately with a witness from Osgoode Hall Law School, Professor H. W. Arthurs.

Mr. H.W. Arthurs, Professor, Osgoode Hall Law School, York University: I am pleased to have been invited to assist the members of the committee this morning in their consideration of Bill C-42.

Specifically, I may be able to help you with the proposed section 56.1, which establishes a procedure whereby judges may receive authorized leave in order to participate in defined international activities.

I have done some research in this area and have specifically attempted to develop information with regard to national judges serving in the international sphere. However, I do not claim to have undertaken an exhaustive canvass of the subject and I have not sought or received access to Department of Justice files. They may well reveal things that I do not know.

There are a number of reasons to facilitate the proposed participation of Canadian judges in the work of international organizations. First, international tribunals and commissions, especially those concerned with human rights violations and similar matters, require the services of senior, legally trained, highly respected and impartial individuals. Judges obviously possess the necessary credentials and, in some cases, only judges may do so. While judges from particular countries, especially the major powers, may be *persona non grata* in particular circumstances — those involving the real or perceived interests of their own governments — Canadian judges tend to be more generally acceptable. Moreover, Canadian judges may be in demand for international service, specifically because they come from a country which is officially bilingual, with a legal culture which is bi-systemic — civil and common law — and which has a relatively sophisticated legal system and a Charter of Rights and Freedoms. Our judges, in other words, bring a repertoire of skills and competencies to certain kinds of international functions which other judges do not necessarily possess.

The proposed section 56.1 would assist Canada to make a unique and valued contribution to international affairs and to

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 17 octobre 1996

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel est renvoyé le projet de loi C-42, modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui à 10 heures pour en faire l'examen.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

La présidente: Aujourd'hui, nous examinons le projet de loi C-42. C'est notre deuxième réunion sur ce projet de loi. Nous commencerons immédiatement avec un témoin de la faculté de droit de Osgoode Hall, le professeur H.W. Arthurs.

M. H.W. Arthurs, professeur, faculté de droit de Osgoode Hall, Université York: Je suis heureux d'avoir été invité à aider les membres du comité ce matin dans leur examen du projet de loi C-42.

Je pourrais peut-être plus précisément vous aider en ce qui concerne le paragraphe 56.1 du projet de loi, qui établit une procédure selon laquelle les juges peuvent recevoir un congé autorisé pour participer à des activités internationales définies.

J'ai fait certaines recherches dans ce domaine et j'ai plus précisément essayé de trouver de l'information concernant les juges d'un pays qui participent à des activités internationales. Cependant, je ne prétends pas avoir examiné de façon exhaustive la question et je n'ai pas demandé, ni reçu l'accès aux dossiers du ministère de la Justice. Ils pourraient fort bien révéler des choses que j'ignorais.

Il existe un certain nombre de raisons de faciliter la participation proposée des juges canadiens aux activités d'organisations internationales. Tout d'abord, les commissions et tribunaux internationaux, particulièrement ceux qui s'intéressent aux violations des droits de la personne et aux questions de ce genre, ont besoin des services de personnes de grande expérience, qui possèdent une formation juridique, qui sont très respectées et impartiales. Les juges possèdent manifestement les qualités nécessaires et dans certains cas, seuls les juges peuvent exercer ces fonctions. Bien que les juges de certains pays, particulièrement les grandes puissances, risquent d'être *persona non grata* dans certaines circonstances — lorsqu'il s'agit de questions qui mettent en jeu les intérêts réels ou perçus de leur propre gouvernement — dans l'ensemble la candidature des juges canadiens a tendance à être plus acceptable. Par ailleurs, il est possible que les organisations internationales préfèrent faire appel à des juges canadiens parce qu'ils viennent d'un pays officiellement bilingue où existe un régime juridique double — c'est-à-dire le droit civil et la common law — et qui possède une organisation judiciaire relativement avancée et une Charte des droits et libertés. En d'autres mots, nos juges peuvent faire profiter certaines instances internationales de tout un éventail d'aptitudes et de compétences que d'autres juges ne possèdent pas nécessairement.

Le paragraphe 56.1 du projet de loi aiderait le Canada à apporter une contribution unique et précieuse aux affaires

respond to a need for its participation, particularly in the realm of international justice and human rights concerns.

Second, international norms, structures and processes — not only in the area of human rights but also in labour standards, air travel, intellectual property, fisheries and criminal justice — are becoming more and more important in both international and domestic fora. The participation of Canadian judges in the formulation and administration of these international norms is important, first, because this will help to ensure a Canadian dimension to international law in certain key areas; and, second, because Canadian judges with international experience will be able to facilitate Canadian reception of and response to new international legal regimes. Proposed section 56.1, therefore, will improve the interaction between the Canadian and the international legal systems.

Third, existing arrangements under the Judges Act already contemplate what are, in effect, judicial "sabbaticals". The rationale for these arrangements is the need of long-serving judges for experience which offers them intellectual rejuvenation. Service in an international setting would constitute an additional opportunity for Canadian judges to derive the benefits of a stimulating change from their regular responsibilities, and thereby contribute to their long-term intellectual vigour.

I have three strong reasons for supporting clause 56.1 but, at the same time, I must address three concerns which I have about that proposed section. While I imagine that such concerns might be expressed, in my opinion they are not sufficient to detract from the merits of this proposed section.

First, it might conceivably be argued that proposed section 56.1 in some way compromises judicial independence or neutrality. Personally, I do not give much weight to either of these concerns as the basis for rejecting the legislation.

As to judicial independence, the financial arrangements contemplated by the proposed section do not make the judge beholden, or offer her or him any advantage, relative to the Government of Canada or any other potential litigant except, arguably, the particular international organization that offers her or him employment.

Presumably, judges who resume their careers on the bench of a Canadian jurisdiction following international service would disqualify themselves, or be disqualified, from hearing cases involving the particular international organization to which they were seconded, to the same extent and in the same manner as would occur in the event of prior service with an agency of the Canadian government or with a private corporation or law firm.

As to judicial neutrality, mere involvement with controversial matters which might arise in the course of international service clearly does not constitute grounds for disqualification because we have the long history of Canadian judges serving as royal commissioners in a wide range of highly controversial domestic inquiries.

internationales et à fournir sa participation là où elle est nécessaire, surtout dans le domaine de la justice internationale et des droits de la personne.

Deuxièmement, les normes, les structures et les processus internationaux — non seulement dans le domaine des droits de la personne mais également dans le domaine du travail, du voyage aérien, de la propriété intellectuelle, des pêches et de la justice pénale — prennent de plus en plus d'importance tant sur la scène internationale que nationale. Il est important que les juges canadiens participent à la formulation et à l'administration de ces normes internationales, premièrement parce que cela permettra de conférer une dimension canadienne au droit international dans certains secteurs clés; et deuxièmement parce que les juges canadiens qui possèdent une expérience internationale pourront mieux faire accepter de nouveaux régimes légaux internationaux au Canada. Par conséquent, le paragraphe 56.1 du projet de loi améliorera les relations entre les systèmes juridiques canadiens et internationaux.

Troisièmement, la Loi sur les juges prévoit déjà ce que l'on peut appeler, en fait, des «congrés sabbatiques» judiciaires qui offrent aux juges en fonctions depuis longtemps l'occasion de se ressourcer sur le plan intellectuel. De plus, en exerçant leurs fonctions dans un contexte international, les juges canadiens profiteraient des avantages que procure un changement stimulant par rapport à leurs responsabilités régulières, ce qui contribuerait à prolonger leur vigueur intellectuelle.

Trois grandes raisons m'incitent à appuyer le paragraphe 56.1 du projet de loi mais parallèlement, il m'inspire trois réserves. Même s'il faut sans doute exprimer ces réserves, à mon avis, elles ne sont pas suffisamment importantes pour diminuer le mérite de ce paragraphe du projet de loi.

Tout d'abord, certains pourraient soutenir que le paragraphe 56.1 du projet de loi compromet d'une certaine façon l'indépendance ou la neutralité judiciaire. Personnellement, je ne considère pas que ces réserves justifient le rejet du projet de loi.

En ce qui concerne l'indépendance judiciaire, les modalités financières envisagées par cet article du projet de loi ne rendent pas le juge redevable, relativement au gouvernement du Canada ou à tout autre plaideur possible, ni ne lui offrent d'avantages comme certains pourraient le prétendre, sauf en ce qui concerne l'organisation internationale qui lui offre l'emploi.

Vraisemblablement, les juges qui réintègrent leurs fonctions au sein de la magistrature canadienne après avoir participé à des activités internationales se dessaisiraient de toute affaire mettant en cause l'organisation internationale auprès de laquelle ils auraient été détachés, dans la même mesure et de la même manière qu'ils le feraient s'ils avaient déjà exercé des fonctions pour un organisme du gouvernement canadien, une société privée ou un bureau d'avocats.

Quant à la neutralité judiciaire, il est clair que le simple fait de participer à des affaires controversées susceptibles de surgir dans le cadre d'une mission internationale ne constitue pas une raison suffisante pour le dessaisissement d'un juge. Nous avons effectivement une longue tradition de juges canadiens qui ont agi à titre de commissaires dans le cadre de commissions royales

Furthermore, there remains the safeguard that there is no absolute right on the part of any judge to seek or accept an international post. Under clause 56.1(2), the Governor in Council may grant a leave for this purpose following consultation with the Minister of Justice and the chair of the Judicial Council. This provides an opportunity for case-by-case consideration and an opportunity for particular requests by international agencies to be deflected or refused if there is a sense that something about them makes participation by a Canadian judge inappropriate.

In principle, service by a Canadian judge with an international body should normally be deemed compatible with his or her subsequent return to service on the bench and does not, per se, constitute a violation of the principles of judicial independence or neutrality.

Second, countries with judicial systems which prize the rule of law have made judges available for international activities. An obvious example is Judge Richard Goldstone of South Africa, the recently retired chief prosecutor of the International Crimes Tribunal in The Hague. There seem to be many other examples, both historical and contemporary.

Earlier in this century, sitting chief justices of England in 1903, the United States in 1910 and Canada in 1929, served on international tribunals or commissions. Clearly, these were not isolated examples. A most distinguished international law scholar asserted in 1944:

Judges of national tribunals have frequently been chosen as members of temporary international tribunals and in some cases previous experience in national courts has been emphasized in provisions for the recruitment of members of both temporary and permanent tribunals.

That is a quote from M.O. Hudson, perhaps the most distinguished international lawyer of his generation.

After World War II, a number of sitting judges from national courts were apparently seconded to serve as judges at the Nuremberg and Tokyo War Crimes Tribunals. In one case, a judge served simultaneously on his national court and the tribunal, returning home to Australia to hear cases during a recess in the Tokyo proceedings.

Furthermore, as is well known, Mr. Justice Jackson of the U.S. Supreme Court served as a prosecutor in the Nuremberg trials and, upon their conclusion, resumed his seat on the U.S. Supreme Court.

The practice continues down to the present time. To take but one example, serving judges are given leave from their national courts to hear cases at the European Court of Human Rights when regular judges on that court are disqualified or otherwise unavailable to sit. This practice testifies to the view held by many modern democratic countries concerning judicial leave, in an area of international legal activity where respect for the rule of law and judicial independence would be scrutinized with particular care.

d'enquête portant sur un vaste éventail de questions nationales extrêmement controversées.

De plus, une mesure de sauvegarde est prévue en ce sens que le juge ne possède pas le droit absolu de demander ou d'accepter une mission internationale. En vertu du paragraphe 56.1(2), le gouverneur en conseil peut accorder un congé à cette fin après consultation avec le ministre de la Justice et le président du Conseil judiciaire. Cela permet d'examiner chaque cas selon ses mérites et de refuser certaines demandes émanant d'organismes internationaux si on a l'impression que la participation d'un juge canadien ne serait pas appropriée.

En principe, les fonctions exercées par un juge canadien auprès d'un organisme international devraient normalement être considérées compatibles avec son retour subséquent à la magistrature et ne constituent pas, en soi, une violation des principes de l'indépendance ou de la neutralité judiciaire.

Deuxièmement, les pays possédant des systèmes judiciaires qui attachent une grande importance à la règle de droit ont autorisé leurs juges à participer à des activités internationales. Un bon exemple est le juge Richard Goldstone d'Afrique du Sud, procureur en chef, qui vient d'ailleurs de prendre sa retraite, du Tribunal criminel international à La Haye. Les exemples, tant historiques que contemporains, ne manquent pas.

Au début du siècle, des juges en chef d'Angleterre en 1903, des États-Unis en 1910 et du Canada en 1929, ont siégé au sein de commissions ou de tribunaux internationaux. Clairement, il ne s'agit pas de cas isolés. Un spécialiste très réputé en droit international a affirmé en 1944:

Les juges de tribunaux nationaux ont souvent été choisis comme membres de tribunaux internationaux temporaires et dans certains cas on a insisté pour recruter comme membres de tribunaux temporaires et permanents des candidats qui possèdent une expérience au sein de tribunaux nationaux.

C'est une citation de M.O. Hudson, sans doute l'avocat spécialisé en droit international le plus réputé de sa génération.

Après la Deuxième Guerre mondiale, un certain nombre de juges de tribunaux nationaux ont apparemment été détachés auprès des tribunaux des crimes de guerre de Nuremberg et de Tokyo pour y siéger. Dans un cas, un juge a siégé simultanément à son tribunal national et au Tribunal des crimes de guerre, en retournant chez lui en Australie pour y juger des affaires pendant la suspension des audiences de Tokyo.

De plus, le juge Jackson de la Cour suprême des États-Unis a siégé comme procureur aux procès de Nuremberg. Une fois ces procès terminés, il a réintégré son siège à la Cour suprême des États-Unis.

Cette pratique se poursuit jusqu'à aujourd'hui. Pour n'en citer qu'un exemple, des juges sont autorisés à prendre congé de leurs tribunaux nationaux pour entendre des causes à la Cour européenne des droits de l'homme lorsque les juges habituels de cette Cour sont dessaisis ou ne sont pas libres. Cette pratique traduit le point de vue adopté par de nombreux pays démocratiques modernes à propos du congé judiciaire, dans une sphère d'activité judiciaire internationale où le respect de la règle de droit

Finally, with specific reference to Canadian practice, a Canadian judge, Mr. Justice Macdougall, was seconded to sit on the Tokyo War Crimes Tribunal and returned, following the conclusion of his service there, to resume his seat on the Canadian bench or, more particularly, on the Quebec Court of Appeal.

Mr. Justice Wilson, who served continuously on the Ontario Supreme Court from 1945 to 1975, was given leave to serve under a UN mandate as Chief Justice of Cyprus from 1962 to 1964.

International and Canadian practice, therefore, appears to accept that serving judges of national courts may be given leave for international activities without compromising their neutrality or independence. While the details are not known, appropriate financial arrangements appear to have been made concerning their leave and remuneration. At least in the case of the Canadian judges, this seems to have been done without specific legislative authority.

Third, it must be acknowledged that a judge who serves with an international agency will deprive his or her bench of assistance for the duration of the international secondment. This raises an understandable concern that the judge's workload must be assumed by others.

While justified, concerns about the effects of international secondments upon judicial workloads should not be given undue weight because, first, international assignments are likely to be infrequent, not to say very rare; second, comparable assignments, such as service on royal commissions, impose similar burdens on the bench but are, nonetheless, deemed acceptable in light of the important gains from having judges perform this service; and, third, workload concerns can be addressed by the chief justice of the affected court, exercising responsibility for the efficient operation of his or her court, or by discussions between the chief justice and the Minister of Justice, or through collegial processes.

For all these reasons, I feel quite comfortable with clause 56.1 and believe that it deserves to be passed. At the same time, I can imagine some small wording problems that could occur in the future. One that occurred to me — and a close reading of the legislation has allayed my concerns — is that clause 56.1 might appear to apply only when a judge is given leave without pay. On further reading, I see that it covers both judges who continue to be paid by the Canadian government and those who are given leave without pay. A relatively experienced reader of legislation did not pick it up the first time around; but that may say more about me than about the draftmanship.

One small problem that I did note with respect to the drafting which I might bring to your attention and, through you, to the Department of Justice, is that the proposed section 56.1(1) speaks to participation in international activities, or international technical

et l'indépendance judiciaire font l'objet d'un examen particulièrement minutieux.

Enfin, en ce qui concerne la pratique répandue au Canada, un juge canadien, en l'occurrence le juge Macdougall, a été détaché pour siéger au Tribunal des crimes de guerre de Tokyo et est revenu, après avoir accompli son mandat, au Canada et plus particulièrement à la Cour d'appel du Québec.

Le juge Wilson, qui a siégé sans interruption à la Cour suprême de l'Ontario de 1945 à 1975, a obtenu un congé pour remplir un mandat des Nations Unies comme juge en chef à Chypre de 1962 à 1964.

Il apparaît donc, d'après la pratique acceptée au niveau international et au Canada, que les juges des tribunaux nationaux obtiennent un congé pour participer aux travaux d'une organisation internationale sans que cela compromette leur neutralité ou leur indépendance. Même si nous n'en connaissons pas les détails, des ententes financières satisfaisantes auraient été conclues en matière de congés et rémunérations. Dans le cas du moins des juges canadiens, cela semble avoir été fait sans autorité législative précise.

Troisièmement, il faut reconnaître qu'un juge qui participe aux travaux d'une organisation internationale privera son tribunal de sa présence pendant la période où il y est en détachement. Sa charge de travail devra être assumée par d'autres et il est normal de s'en préoccuper.

Il ne faudrait pas accorder trop d'importance à ces préoccupations, même si elles sont justifiées vu que, premièrement, les affectations dans des organisations internationales risquent d'être peu fréquentes, pour ne pas dire très rares; deuxièmement, les affectations comparables, comme la participation à des commissions royales, imposent des fardeaux similaires à la cour mais sont néanmoins considérées comme acceptables étant donné les gains importants qui y sont associés; et, troisièmement, les problèmes associés à la charge de travail peuvent être réglés par le juge en chef de la cour en cause, lequel est responsable du fonctionnement efficace de son tribunal, ou par l'entremise de discussions entre le juge en chef et le ministre de la Justice ou encore au moyen de processus collégiaux.

Pour toutes ces raisons, je me sens très à l'aise en ce qui a trait à l'article 56.1 et je crois qu'il vaut la peine de l'adopter. En même temps, je peux penser à quelques petits problèmes que risque de poser le libellé. Un des problèmes qui m'a frappé — mais après une lecture plus attentive de la mesure législative mes craintes se sont apaisées — c'est que l'article 56.1 pourrait sembler s'appliquer seulement aux juges en congé non rémunéré. Après avoir relu l'article, je constate qu'il s'applique à la fois aux juges qui continuent d'être rémunérés par le gouvernement canadien et à ceux qui obtiennent un congé non rémunéré. Je n'ai pas bien saisi la première fois même si je m'y connais assez bien en textes législatifs, mais cela dépend plus de moi que de la rédaction.

J'ai remarqué un petit problème de rédaction que je pourrais signaler à votre attention et, par votre entremise, au ministère de la Justice. Le paragraphe 56.1(1) proposé parle de la participation à des activités internationales, à des programmes internationaux

assistance programs, or in the work of an international organization of states, or an institution of such organization. That is all pretty inclusive. However, the clause 56.1(6) enables a judge to receive remuneration only from an international organization of states, or an institution of such organization. It is conceivable that this language does not capture all the possibilities that may arise. For example, participation in an ad hoc international or bilateral arbitration tribunal or commission might not fall strictly within the language proposed, although it obviously falls within the general purpose sought to be achieved.

I conclude, therefore, by suggesting to you respectfully that this is appropriate legislation. It enables us to discharge our international obligations and to contribute as a member of the international community while at the same time paying a small price in terms of some inconvenience that might be caused for particular courts for short periods of time. All in all, I come down quite positively on clause 56.1.

I should be happy to respond to any questions at this time.

Senator Jessiman: Have you considered sections 99(1) and 100 of the Constitution Act, 1867?

Mr. Arthurs: You will have to help me, senator.

Senator Jessiman: I will read them to you. Section 99(1) states:

...the Judges of the Superior Courts shall hold office during good behaviour, but shall be removable by the Governor General on Address of the Senate and House of Commons.

Section 100 states:

The Salaries, Allowances, and Pensions of the Judges of the Superior, District, and County Courts...shall be fixed and provided by the Parliament of Canada.

You say that this is something good for the judges of Canada. If that were the case, then the Constitution should be changed. Is that not necessary before that can happen?

Mr. Arthurs: I do not see how the section providing for judges to be appointed and to hold office for good behaviour subject, as you point out, to constitutionally entrenched procedures for removal, come into play. For some time now we have had judicial leaves without any difficulty. There is certainly nothing in the Constitution to take the easiest case which would prevent a judge from having leave, if that were required because of illness. Since virtually the beginning of our country, we have deemed service on royal commissions to be an appropriate activity for judges. For some years now there have been leaves for judges to renew themselves through what I will call sabbaticals. All these things have been deemed, by practice, to be quite compatible with that particular section.

The remuneration section has a clear purpose, namely, to protect judges against the diminution of their salaries as a method of exercising control over them. I am well aware that there is pending litigation on the extent to which financial restraint

d'assistance technique ou aux travaux d'une organisation internationale d'États ou d'une de ses institutions. Voilà qui est peut-être assez limitatif. Cependant, le paragraphe 56.1(6) dispose qu'un juge n'a le droit d'être rémunéré que par une organisation internationale d'États ou l'une de ses institutions. Il est possible que ce libellé n'englobe pas toutes les possibilités. Par exemple, la participation à un tribunal international spécial ou à un tribunal ou à une commission d'arbitrage bilatérale pourrait ne pas correspondre strictement au libellé proposé, même si elle cadre de toute évidence avec l'objectif général que l'on essaie d'atteindre.

Je termine donc en vous disant respectueusement que la mesure législative est adéquate. Elle nous permet de nous acquitter de nos obligations internationales et d'apporter notre contribution à titre de membre de la communauté internationale même si, en même temps, cela nous oblige à payer un faible prix. Je veux parler de l'inconvénient que cela pourrait causer à des tribunaux pour de courtes périodes. Dans l'ensemble, je vois d'un oeil très positif l'article 56.1.

C'est avec plaisir que je répondrai aux questions que vous voudrez bien me poser.

Le sénateur Jessiman: Avez-vous tenu compte du paragraphe 99(1) et de l'article 100 de la Loi constitutionnelle de 1867?

M. Arthurs: Vous devrez m'aider, sénateur.

Le sénateur Jessiman: Je vais vous en faire la lecture. Le paragraphe 99(1) dispose que:

... les juges des cours supérieures resteront en fonction durant bonne conduite, mais ils pourront être démis de leurs fonctions par le gouverneur général sur une adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Quant à l'article 100, il dispose que:

Les traitements, allocations et pensions des juges de cours supérieures, de district et de comté... seront fixés et assurés par le Parlement du Canada.

Vous dites que ce projet de loi a du bon pour les juges du Canada. Si c'est le cas, il faudrait alors modifier la Constitution. Ne doit-on pas le faire avant d'adopter cette mesure législative?

M. Arthurs: Je ne vois pas comment intervient l'article disposant que les juges sont nommés et restent en fonction durant bonne conduite, comme vous le dites, à moins d'être révoqués en vertu de la Constitution. Cela fait un certain temps que des congés sont accordés aux juges sans problème. Il n'y a à coup sûr rien dans la Constitution, pour prendre l'exemple le plus facile, qui empêcherait un juge d'obtenir un congé si la maladie l'obligeait à s'absenter. Depuis les débuts de la Confédération canadienne, pour ainsi dire, l'accomplissement d'une tâche au sein d'une commission royale était considéré comme une activité appropriée pour les juges. Depuis quelques années, les juges obtiennent maintenant pour se recycler des congés que j'appelle des années sabbatiques. Toutes ces activités ont été jugées, par expérience, tout à fait compatibles avec cet article en particulier.

L'article qui porte sur la rémunération a un but précis: protéger les juges contre une baisse de salaire comme moyen d'exercer un contrôle sur eux. Je suis tout à fait au courant du litige en suspens dont l'objet consiste à déterminer jusqu'où une mesure législative

legislation can intrude upon a judge's salary. I do not want to express myself on that matter on this occasion; I have not come prepared to do that. However, this is a much easier case than spending restraints. It is a much easier case because there is nothing here which allows anything to be done to the salary of a judge without his or her consent to diminish it. The only circumstance under which a judge might consent to diminution of a salary is when a judge takes leave without pay. Presumably — that is, on arrangements agreeable to the international agency, the Government of Canada, and so on — the judge, in forgoing his or her pay, would receive appropriate compensation from the international agency.

I touched upon the risk that that might be thought to intrude on the neutrality of judges. There are ways of dealing with that which I have tried to outline for you.

I hope I have been responsive to your question. However, if I have not, I will try again.

Senator Jessiman: I do not think you have answered it completely.

If we are to change the way judges are removed from the bench, whether on temporary or permanent basis, we must change what the Constitution says.

Senator Cools: It is a temporary removal. Taking a judge away for four, five, or six years is a temporary removal.

Mr. Arthurs: I beg to differ. "Removal" has a constitutional background to it; it means "removal from office." The matter, happily, has not come up for litigation often, to the best of my knowledge, although we were on the verge of an interesting exploration of the Constitutional requirement. However, "removal from office" in British constitutional history has a long and well-established meaning.

Senator Cools: The Constitution does not say "removal from office."

Senator Jessiman: It says "shall be removable."

Senator Nolin: Senator Jessiman referred to section 100 of the Constitution Act. Obviously you have not considered that.

Mr. Arthurs: Not in this connection.

Senator Nolin: It is very important that we look into this. If you wish to read it, I can give you my copy of the Constitution, but I think you should look at the section. It is straightforward. Only Parliament can fix and pay the salary of a judge. That is what it says.

Mr. Arthurs: That is correct.

Senator Nolin: You have studied at length prior appointments to international bodies, and we thank you for that. How were they paid at that time? I am concerned. If your answer is, "I do not know, but I think they were paid by the international body," that would be wrong. It would have been contrary to our Constitution unless you can say to the committee that, in reading this section of

portant sur les restrictions financières peut intervenir dans le salaire d'un juge. Je ne veux pas donner mon opinion là-dessus maintenant, n'étant pas préparé pour le faire. Cependant, la question est beaucoup plus facile dans ce cas-ci parce que rien ici ne peut être fait à l'égard du salaire du juge sans que celui-ci consente à ce qu'il soit diminué. Le seul cas où un juge pourrait accepter une baisse de salaire, c'est s'il prend un congé sans être rémunéré. On suppose que — c'est-à-dire, en vertu d'arrangements acceptés par l'organisme international, le gouvernement du Canada, et cetera — le juge, en renonçant à son salaire, serait indemnisé de façon adéquate par l'organisme international.

J'ai parlé du risque qui pourrait survenir en ce qui a trait à la neutralité des juges. Pour régler ce problème il existe des moyens que j'ai essayé de vous expliquer.

J'espère avoir répondu à votre question. Cependant, si ce n'est pas le cas, je vais essayer de me reprendre.

Le sénateur Jessiman: Je ne crois pas que vous ayez répondu complètement à ma question.

Si nous devons changer la façon dont les juges sont déchargés de leurs fonctions, de façon temporaire ou permanente, il nous faut modifier la Constitution.

Le sénateur Cools: Il s'agit d'une révocation temporaire. Lorsqu'un juge cesse de détenir sa charge pendant quatre, cinq ou six ans, on parle de révocation temporaire.

M. Arthurs: Je dois donner l'heure juste ici. Le mot «révocation» est défini dans la Constitution. Il signifie «destitué de ses fonctions». La question, heureusement, n'a pas été souvent portée devant les tribunaux à ce que je sache même si nous sommes passés à deux cheveux d'une exploration intéressante de cette disposition constitutionnelle. Cependant, dans l'histoire constitutionnelle britannique, le terme «révocation» a depuis longtemps une signification bien établie.

Le sénateur Cools: Ce n'est pas l'expression utilisée dans la Constitution.

Le sénateur Jessiman: Il y est dit «pourront être révoqués».

Le sénateur Nolin: Le sénateur Jessiman a fait référence à l'article 100 de la Loi constitutionnelle. De toute évidence vous n'en avez pas tenu compte.

M. Arthurs: Non, pas à cet égard.

Le sénateur Nolin: Il est très important que nous nous penchions là-dessus. Si vous voulez lire l'article, je peux vous donner mon exemplaire de la Constitution. Je crois que vous devriez y jeter un coup d'oeil. C'est tout ce qu'il y a de plus simple. Seul le Parlement peut fixer et assurer les traitements des juges. C'est ce que dit l'article.

M. Arthurs: C'est exact.

Le sénateur Nolin: Vous avez examiné en profondeur la question de nominations à des organisations internationales et nous vous en remercions. Comment les juges étaient-ils payés à ce moment-là? Je m'inquiète. Si vous répondez: «Je ne le sais pas, mais je crois qu'ils étaient payés par l'organisation internationale», ce serait faux. Cela aurait été contraire à la Constitution, à

the Constitution, you come to the conclusion that a body other than Parliament can fix and pay the salary.

Mr. Arthurs: Let me address several points.

The language provides that the salaries, allowances, and pensions shall be fixed and provided by the Parliament of Canada. The question of whether a judge receiving salary from another agency is a salary within the contemplation of section 100 becomes an important point. These are judicial salaries — that is, salaries for serving on the superior, district, and county courts. A judge who is not serving on the superior, district and county courts — and this is my first impression — might not be receiving a salary within the meaning of that section of the Constitution Act.

If they are, one could certainly say that if this amendment to the Judges Act were enacted, they would be receiving not a salary but an allowance. I am not sure that that is true. Allowances are usually in connection with necessary expenses. However, they would be receiving not a salary but an allowance fixed by the Parliament of Canada.

We then come to the question concerning whether or not it is provided by the Parliament of Canada. That is a legitimate question, but I have not addressed it in my preparation for this session.

First, we must discuss the meaning of “salaries, allowances, and pensions.” I take it that your question does not extend to pensions because that is dealt with in a specific provision. Within this provision, we then must decide the meaning of “salaries and allowances.”

Senator Nolin: The pension problem was examined by the Supreme Court in the *Beauregard* case a few years ago. The question was whether a judge should pay for the pension himself or whether only Parliament should pay the pension. The Supreme Court decided that the government pays, and the judge also buys the pension. Therefore, it is not a pension problem; it is a question of who pays and fixes the salaries.

If I understand you correctly, if a judge is judging, he is paid by the government; if he is doing something else, he is not paid by government.

Mr. Arthurs: That is correct.

Senator Nolin: Why do you think the government now wants to change the law if they were able to do it before without changing the law?

Mr. Arthurs: I can only speculate. You would have to ask the authors of the legislation.

I can imagine, first, they had forgotten the precedent to which I have tried to draw your attention; second, they shared your concern that those precedents might have been inappropriate; and, third, that the particular context in which this current appointment of Madam Justice Arbour has been made is a particularly controversial one because of the nature of the tribunal. Any of those might have been reasons, but I am afraid that they did not

moins que vous ne puissiez dire au comité qu’à la lecture de cet article de la Constitution, vous en êtes arrivé à la conclusion qu’un organisme, autre que le Parlement, peut fixer et payer le salaire.

M. Arthurs: Permettez-moi d’aborder plusieurs points.

Cet article prévoit que les salaires, allocations et pensions seront fixés et payés par le Parlement du Canada. La question de savoir si le salaire qu’un juge reçoit d’un autre organisme est un salaire en vertu de l’article 100 devient importante. Il s’agit de salaires de juges — c’est-à-dire de salaires versés à des juges qui exercent leurs fonctions dans des cours supérieures, de district et de comté. Un juge qui n’exerce pas ses fonctions dans des cours supérieures, de district et de comté — c’est ma première impression — pourrait ne pas recevoir un salaire dans le sens de cet article de la Loi constitutionnelle.

Dans le cas contraire, on pourrait certainement dire que si cette modification à la Loi sur les juges était adoptée, il ne recevrait pas un salaire, mais une allocation. Je ne suis pas sûr que tel serait le cas. Les allocations se rapportent habituellement à des dépenses nécessaires. Toutefois, il ne recevrait pas un salaire, mais une allocation fixée par le Parlement du Canada.

On en arrive à la question de savoir si c’est le Parlement du Canada qui en effectuerait le versement. C’est une question légitime, mais je ne l’ai pas abordée, lorsque je me suis préparé pour cette séance.

Tout d’abord, il faut débattre du sens de «salaires, allocations et pensions.» Si je comprends bien, votre question ne vise pas les pensions, puisque ces dernières font l’objet d’une disposition particulière. Dans le cadre de la disposition qui nous intéresse, il faut alors décider du sens de «salaires et allocations.»

Le sénateur Nolin: La question des pensions a été examinée il y a quelques années par la Cour suprême dans l’affaire *Beauregard*. La question était de savoir si un juge devait contribuer à sa pension ou si le Parlement devait seul payer la pension. La Cour suprême a décidé que le gouvernement paye et que le juge achète aussi la pension. Par conséquent, ce n’est pas ici un problème de pension; la question qui se pose est de savoir qui paye et qui fixe le salaire.

Si je vous comprends bien, lorsqu’un juge exerce ses fonctions de juge, il est payé par le gouvernement; s’il exerce d’autres fonctions, il n’est pas payé par le gouvernement.

M. Arthurs: C’est exact.

Le sénateur Nolin: Pourquoi pensez-vous que le gouvernement souhaite maintenant modifier la loi, s’il était en mesure de fonctionner ainsi auparavant sans le faire?

M. Arthurs: Je ne peux que me lancer dans des conjectures. Il faudrait poser cette question aux auteurs de la loi.

Je peux imaginer, tout d’abord, qu’ils ont oublié le précédent sur lequel j’ai essayé d’attirer votre attention; deuxièmement, ils ont, comme vous, pensé que ces précédents ont pu être inopportuns; troisièmement, le contexte particulier de la nomination actuelle de la juge Arbour est particulièrement controversé en raison de la nature du tribunal. Telles ont pu être les raisons, mais je crains qu’ils ne m’aient pas consulté et je ne les ai pas consultés

consult me and I did not consult them; therefore, I cannot tell you what was in their mind.

Senator Nolin: Have you read Former Chief Justice Laskin's open letter in the *Burger* case?

Mr. Arthurs: Yes, I am familiar with it, but I did not read it in connection with this case.

Senator Nolin: He specifically referred to the independence of the judiciary, and he specifically referred to the fact that if a judge wants to do something other than judge, he should resign. In other words, he cannot be both. Do you remember that part of his comments?

Mr. Arthurs: I certainly do.

Senator Nolin: What is your comment on that? At that time, he was Chief Justice of Canada. I think we can infer from that letter almost a decision from the Chief Justice. I think we should take it seriously.

Mr. Arthurs: Chief Justice Laskin was my teacher, my personal mentor, and someone whom I respect enormously.

Senator Nolin: Good. You can enlighten us on that, then.

Mr. Arthurs: As a preface, one would not consider a letter quite the equivalent of a judgment. A judgment is usually the result of litigants presenting well-considered arguments and the judge having an opportunity to reflect upon those arguments and to pronounce on them, usually quite narrowly, or no more broadly than the case requires.

In this case, I think Chief Justice Laskin was quite wrong. He was wrong, for example, because one of his predecessors as Chief Justice of Canada served in 1929 on a international dispute. He was actually the nominee of the British government. He served on an international tribunal dealing with the seizure of a rum-running vessel breaking the American prohibition regime. Clearly, he did not address himself to that kind of service, as he would have if he had the benefit of fully researched arguments on both sides of the question.

As well, I must take issue with him more broadly. It is certainly true that judges must exercise great care to avoid interruption of their well-deserved reputation for neutrality and impartiality. However, we see all the time — contemporaneously with, subsequent to, and prior to Chief Justice Laskin's statement — judges who express themselves on all manner of issues, not just from the bench but from the rostrum and bar associations, Rotary Clubs, in books, and in a hundred other circumstances. It simply is not true that judges forbear from commentary.

There is a vigorous dispute of which you may be aware. Mr. Justice Sopinka's opponent's name escapes me, but it is another judge at the Cambridge lectures which are sponsored by the Canadian Bar Association. The dispute was on this very point. Each of them was able, with no difficulty at all, to draw upon many examples of judges who expressed themselves on a wide range of controversial matters.

non plus; par conséquent, je ne peux pas vous dire ce qu'ils avaient en tête.

Le sénateur Nolin: Avez-vous lu la lettre ouverte de l'ancien juge en chef Laskin dans l'affaire *Burger*?

M. Arthurs: Oui, mais je ne l'ai pas lue en rapport avec cette question.

Le sénateur Nolin: Il y fait particulièrement mention de l'indépendance de l'appareil judiciaire et du fait que si un juge veut exercer des fonctions autres que celles d'un juge, il doit démissionner. En d'autres termes, il ne peut jouer sur les deux tableaux. Vous souvenez-vous de cette partie de la lettre?

M. Arthurs: Très certainement.

Le sénateur Nolin: Qu'en pensez-vous? À cette époque, il était juge en chef du Canada. Je pense que l'on peut dire de cette lettre qu'il s'agit pratiquement d'une décision du juge en chef et qu'il faut donc la prendre au sérieux.

M. Arthurs: Le juge en chef Laskin était mon professeur, mon mentor et c'est quelqu'un pour qui j'ai le plus grand respect.

Le sénateur Nolin: C'est très bien. Vous pouvez donc nous éclairer à ce sujet.

M. Arthurs: Pour commencer, je dirais qu'une lettre ne peut pas être considérée tout à fait comme l'équivalent d'un jugement. Un jugement est habituellement rendu après la présentation d'arguments bien motivés de la part des plaideurs; le juge examine ces arguments et se prononce à leur sujet, habituellement très rigoureusement, dans les limites de l'affaire en cause.

Dans ce cas particulier, je crois que le juge en chef Laskin a tout à fait tort. Il a tort, par exemple, car l'un de ses prédécesseurs a participé en 1929 à des activités liées à un différend international. Il avait été choisi par le gouvernement britannique. Il a participé aux activités d'un tribunal international traitant de la saisie d'un navire contrebandier à l'époque de la prohibition américaine. De toute évidence, il ne s'est pas attaqué à ce genre de tâche, comme il l'aurait fait s'il avait eu tous les arguments en main.

Par ailleurs, je me permets de ne pas partager son avis de façon plus générale. Il est certainement vrai que les juges doivent faire extrêmement attention pour éviter que leur réputation bien méritée de neutralité et d'impartialité ne soit ternie. Toutefois, nous entendons tout le temps — à l'époque de la déclaration du juge en chef Laskin, après et avant — des juges exprimer leur point de vue sur toutes sortes de questions, non seulement au tribunal, mais dans des tribunes et dans des associations d'avocats, dans les clubs Rotary, dans des livres et dans mille autres situations. Il n'est tout simplement pas vrai que les juges s'abstiennent de tout commentaire.

Vous êtes peut-être au courant d'un débat véhément qui a lieu en ce moment. Le nom de l'antagoniste de monsieur le juge Sopinka m'échappe, mais c'est un autre juge aux conférences de Cambridge, parrainées par l'Association du Barreau canadien. Le débat porte sur ce point en particulier. Chacun d'eux a pu, sans aucune difficulté, citer de nombreux exemples de juges qui se sont exprimés sur toute une gamme de questions controversées.

Chief Justice Laskin's response to Mr. Justice Burger's behaviour was not appropriate, although I hasten to add that I do not think Mr. Justice Burger was wise to do what he did.

There is a wide latitude afforded judges in our tradition for expressing themselves on controversial matters. Remember, it was Mr. Justice Burger's expression of views that elicited this comment from Chief Justice Laskin. The record simply does not sustain his conclusion.

Senator Cools: Thank you for being here to share the benefits of your years of work. You have cited some examples of judges who have served for us internationally. Do you remember which judge was involved in the 1929 example? It was not Sir Lyman Duff.

Mr. Arthurs: No, I do not remember. It may have been Chief Justice Fitzpatrick, but I am not sure. I have given the reference in my written submission.

Senator Cools: Thank you. When did section 55 find its way into the Judges Act? Is it not possible that the examples you raised predate section 55 in the Judges Act?

Mr. Arthurs: I am only going by memory here because I have looked at that section in another connection many years ago. My recollection is that it has been there almost from the beginning.

Senator Cools: Section 55 has been there all along?

The Chair: Section 55 goes back to 1905 at least. We have taken it back that far.

Mr. Arthurs: My recollection is that, as far back as I have traced it, it was there. It has been a few years since I did that piece of work.

Senator Cools: You mentioned these examples. If what you say is so, why did Mr. Justice Deschenes feel it necessary to resign when he accepted an international position?

Mr. Arthurs: As I have said regarding Chief Justice Laskin, there is a wide range of views on these matters. I do not know the status of Chief Justice Deschenes at the time, but you will recall that he took on an international project on defining the rule of law. I cannot honestly remember. He may have been supernumerary judge at the time, but he may have taken the precise action which this bill seeks to address.

Senator Nolin: He was not a judge at the time. He decided to resign.

Mr. Arthurs: Thank you.

Senator Cools: You spoke of Mr. Justice Jackson and the Nuremberg trials. What was the position of taken by the Chief Justice of the U.S. Supreme Court when Justice Jackson accepted that position?

Mr. Arthurs: Again, I cannot help you specifically except to say the following. If the Chief Justice had said that Mr. Justice Jackson must resign, that would have been a virtual prohibition on his taking the job. Surely, he must have received consent. I cannot imagine him taking the job in other circumstances.

La réaction du juge en chef Laskin face au comportement de monsieur le juge Burger n'était pas pertinente, même si je me hâte d'ajouter que je ne pense pas que monsieur le juge Burger ait agi de manière bien avisée.

Dans notre tradition, les juges ont la latitude de s'exprimer au sujet de questions controversées. N'oubliez pas que ce sont les points de vue exprimés par monsieur le juge Burger qui ont provoqué ce commentaire du juge en chef Laskin. Les faits présentés n'appuient tout simplement pas sa conclusion.

Le sénateur Cools: Merci d'être venu nous faire profiter de vos quatre années de travail. Vous avez cité certains exemples de juges qui ont exercé pour nous des fonctions sur la scène internationale. Vous souvenez-vous du nom du juge dans l'exemple de 1929? Ce n'était pas Sir Lyman Duff.

M. Arthurs: Non, je ne m'en souviens pas. C'est peut-être le juge en chef Fitzpatrick, mais je n'en suis pas sûr. J'ai donné la référence dans mon mémoire écrit.

Le sénateur Cools: Merci. De quand date l'article 55 de la Loi sur les juges? N'est-il pas possible que les exemples que vous citez soient antérieurs à l'article 55 de la Loi sur les juges?

M. Arthurs: Je me fie à ma mémoire ici, car j'ai examiné cet article il y a de nombreuses années. Si je me souviens bien, il existe depuis pratiquement toujours.

Le sénateur Cools: L'article 55 a toujours existé?

La présidente: L'article 55 remonte au moins à 1905.

M. Arthurs: Si je me souviens bien, aussi loin que je puisse remonter, il a toujours existé. Il y a déjà quelques années que j'ai fait ce travail.

Le sénateur Cools: Vous donnez ces exemples. Si ce que vous dites est exact, pourquoi alors le juge Deschenes a cru nécessaire de démissionner, lorsqu'il a accepté un poste international?

M. Arthurs: Comme je l'ai dit au sujet du juge en chef Laskin, les avis divergent à cet égard. Je ne sais pas quel était le statut du juge en chef Deschenes à l'époque, mais vous vous rappellerez qu'il a participé à un projet international visant à définir la primauté du droit. Honnêtement, je ne peux pas dire que je m'en souviens. Il se peut qu'il ait été juge surnuméraire à l'époque, mais il peut avoir choisi de faire justement ce que ce projet de loi vise à régler.

Le sénateur Nolin: Il n'était pas juge à l'époque. Il a décidé de démissionner.

M. Arthurs: Merci.

Le sénateur Cools: Vous avez parlé de monsieur le juge Jackson et du procès de Nuremberg. Quelle était la position du juge en chef de la Cour suprême des États-Unis, lorsque le juge Jackson a accepté ce poste?

M. Arthurs: Je le répète, je ne peux pas vous répondre de manière précise. Tout ce que je peux dire, c'est que si le juge en chef avait dit que monsieur le juge Jackson devait démissionner, cela l'aurait pratiquement empêcher d'accepter ce poste. Il doit sûrement avoir reçu une autorisation. Je ne peux pas imaginer qu'il a accepté ce poste autrement.

Senator Cools: For the record, the chief justice at the time was Chief Justice Harlan Stone. He was very critical of Jackson's activity. He died within a very few months of making these statements, and his successor, Chief Justice Frederick Vinson, took the position that none of his judges were to accept such appointments. We must be clear when we advance these precedents which are not really precedents at all.

Mr. Arthurs: I do not know the inside story. Doubtless, you know it better than I. Again, I point out to you that the position of the U.S. Supreme Court did not stand alone. British judges, Canadian judges, Australian judges, and judges of various European democracies have taken these jobs. It is possible that there is a variety of views.

Senator Cools: The next international precedent raised involves Mr. Justice Goldstone. Again, we are dealing with a judge coming from a country where a parliamentary or legislative change was not necessary.

As I have said before in this committee, I have been in touch with the South Africans regarding this subject. They have assured me that their laws and constitutions are quite different from ours on this matter. Can you comment on that? As far as I understand, this is the first case where parliamentary action is required.

Mr. Arthurs: I am not sure where that takes us. You say it is the first case where it is required. If I am right about Mr. Justice Wilson and Mr. Justice Macdougall, who have both been Canadian judges serving in this way — and, if I am correct in remembering that it was Chief Justice Fitzpatrick — then no legislation would be necessary. Judges could perform these functions without legislation.

All things being equal, there are two ways to look at this matter. Senator Nolin suggested that this was contrary to the Constitution and, conceivably, contrary to the Judges Act, and that this legislation attempts to avoid a future contravention. I can accept that as a possible interpretation. If it was considered legal previously, then technically this amendment is not needed. However, if there is some doubt over this matter, surely it is better to decide on whether we want our judges doing this sort of thing rather than relying upon, admittedly, a short list of precedents, the details of which are not familiar to either of us.

Senator Cools: The witness has just said something very interesting. He says that we do not need the amendment at all. If we do not need the amendment, why is Bill C-42 before us at all? That is another issue.

Mr. Arthurs: I said that if those earlier precedents are a reflection of what the law is, then we do not need the amendment. If there is some doubt, it would be better to clarify that doubt.

Senator Cools: Perhaps, Madam Chair, we should bring another item to light here. These issues are enormous and the further we go into the history of Canada as regards chief justices, the more likely we are to come upon chief justices who were also members of the Privy Council in England. It begins to get very complicated. Unless we want to open these issues and study them at depth, perhaps it is better not to hint at them.

Le sénateur Cools: Aux fins du procès verbal, le juge en chef à cette époque était le juge en chef Harlan Stone. Il a fortement critiqué les activités de Jackson. Il est mort quelques mois après avoir fait ces déclarations et son successeur, le juge en chef Frederick Vinson, a décrété qu'aucun de ses juges ne devait accepter de telles nominations. Il faut être clair lorsque l'on présente ces précédents, qui n'en sont pas véritablement.

M. Arthurs: Je ne connais pas le fond de l'histoire. De toute évidence, vous êtes plus au courant que moi. Je le répète, la position de la Cour suprême des États-Unis n'a pas été unique en son genre. Des juges britanniques, canadiens, australiens et de diverses démocraties européennes ont accepté ces postes. Il est possible que les points de vue divergent à cet égard.

Le sénateur Cools: Nous avons un autre précédent international, celui de monsieur le juge Goldstone. Là encore, il s'agit d'un juge venant d'un pays où aucun changement parlementaire ou législatif ne s'imposait.

Comme je l'ai déjà dit à ce comité, j'ai communiqué avec les Sud-Africains à ce sujet. Ils m'ont assurée que leurs lois et leur constitution sont bien différentes des nôtres à cet égard. Qu'en pensez-vous? Autant que je sache, c'est la première fois que le Parlement doit intervenir.

M. Arthurs: Je ne sais pas trop où cela nous mène. Vous dites que c'est la première fois que cela s'impose. Si je ne me trompe pas au sujet de monsieur le juge Wilson et de monsieur le juge Macdougall, juges canadiens qui ont exercé leurs fonctions de cette manière — et si je ne me trompe pas au sujet du juge en chef Fitzpatrick — aucune loi ne serait nécessaire. Les juges pourraient exercer ces fonctions sans que l'on ait à adopter de loi.

Toutes choses égales d'ailleurs, on peut examiner la question de deux façons. Le sénateur Nolin a dit que cela était contraire à la Constitution et, probablement, à la Loi sur les juges, et que cette loi vise à éviter toute violation future. C'est, à mon avis, une interprétation possible. Si cela a été jugé légal auparavant, techniquement parlant, cette modification n'est pas nécessaire. Toutefois, si le doute plane à ce sujet, il vaut mieux alors décider si nous voulons que nos juges exercent ce genre de fonctions plutôt que de nous appuyer, de l'aveu de tous, sur une courte liste de précédents dont nous ne connaissons pas les détails.

Le sénateur Cools: Le témoin vient de dire quelque chose de très intéressant. Selon lui, nous n'avons pas besoin de cette modification. Si tel est le cas, pourquoi sommes-nous saisis du projet de loi C-42? C'est une autre question.

M. Arthurs: J'ai dit que si ces précédents sont un reflet de la loi, cette modification est alors inutile. Par contre, il vaudrait mieux dissiper tout doute éventuel.

Le sénateur Cools: Peut-être, madame la présidente, devrions-nous soulever un autre point. Ces questions sont très vastes et plus nous fouillons dans l'histoire du Canada à propos des juges en chef, plus nous risquons de tomber sur des juges en chef qui étaient également membres du Conseil privé d'Angleterre. Les choses se compliquent. À moins de vouloir examiner ces questions en profondeur, il vaut peut-être mieux ne pas en parler.

My final point concerns a leave of absence. How long is a leave of absence? Can someone take a leave of absence for a lifetime, for 5 or 10 years? How long, in your mind, should a leave of absence be? In other words, can Senator Carstairs go away from this job for 10 years? Is that a leave of absence, or are we not really stretching the words, as well as logic and morality?

Mr. Arthurs: As a university president, for example, I have often grappled with professors when they have been elected as members of Parliament. The practice adhered to at most universities is that professors who have been elected to public office will be given leave for a period equal to their initial term. If they wish to serve a second term, then they should resign. Usually, we consider that the experience of service in the House of Commons or in the provincial legislature ultimately redounds to the benefit of the institution, the individual and the political institution. The crucial point I wish to make is that professors who are elected to public office are facilitated up to the point that they signal their departure from education and have decided to enter politics as a career.

Senator Cools: How long is a leave of absence?

The Chair: Mr. Arthurs said four or five years, which is the normal length of time for a member of Parliament.

Senator Beaudoin: There is no such thing as partial removal. Under section 99, either a judge is removed or he is not removed and that is the end of it. When the fathers of Confederation enacted sections 96, 99 and 100, it was impossible to know what the situation would be a century later.

Judges have become royal commissioners in the past, which is fine, providing they receive their salaries and they act with the permission of the chief justice, and so on. It is the same principle for a sabbatical. If, for one reason or another, a judge, with the permission provided for in the Judges Act, obtained a sabbatical for a valid reason, he continues to be paid under the Judges Act.

When we are concerned with judges taking sabbaticals in order to participate in international organizations or international tribunals or imperial tribunals, the question is somewhat different. The precedents of Goldstone and Mr. Justice Jackson were quoted. There is at least one precedent in Canada, namely, Sir Lyman Duff, who sat at the Privy Council of the British Empire for a certain time. If Sir Lyman Duff was a Supreme Court judge at that time, he was paid by Canada. Those precedents may bring some light on the solution of this problem, but they are very isolated and very different.

You said that there was a case in 1929. Could you elaborate on this? Which Judge Wilson are you talking about? Is it Madam Justice Bertha Wilson?

Mr. Arthurs: No. It was Mr. Justice John Wilson's case, who was a judge of the Ontario Supreme Court. From 1961 to 1963, he was seconded to serve as Chief Justice of Cyprus. This was at the time the United Nations intervened to bring an end to the conflict between the Greek and Turkish communities of Cyprus. There

J'aimerais pour terminer aborder la question des congés. Combien de temps dure un congé? Peut-on prendre un congé pour toute la vie, pour cinq ou dix ans? Combien de temps, d'après vous, devrait durer un congé? En d'autres termes, est-ce que le sénateur Carstairs peut quitter son travail pendant dix ans? Est-ce un congé ou n'essayons-nous pas ici d'exagérer le sens des mots, de pousser au maximum la logique et la morale?

M. Arthurs: En tant que président d'université, par exemple, j'ai souvent eu le problème des professeurs élus députés. Dans la plupart des universités, les professeurs élus à des fonctions officielles bénéficient d'un congé d'une durée égale à leur mandat initial. S'ils veulent un deuxième mandat, ils doivent démissionner. En général, l'expérience à la Chambre des communes ou à l'Assemblée législative provinciale finit par retomber sur l'établissement, le particulier et l'institution politique. Ce que je tiens essentiellement souligner, c'est que les professeurs élus à des fonctions officielles jouissent de conditions spéciales jusqu'au moment où ils déclarent qu'ils quittent le domaine de l'éducation pour poursuivre une carrière politique.

Le sénateur Cools: Combien de temps dure un congé?

La présidente: M. Arthurs a parlé de quatre ou cinq ans, ce qui est la durée normale du mandat d'un député.

Le sénateur Beaudoin: Les juges ne peuvent pas être partiellement démis de leurs fonctions. En vertu de l'article 99, un juge est démis de ses fonctions ou ne l'est pas, un point c'est tout. Lorsque les pères de la Confédération ont promulgué les articles 96, 99 et 100, il leur était impossible de prévoir la situation un siècle plus tard.

Les juges ont dans le passé participé à des commissions d'enquête parlementaire, ce qui ne pose pas de problème, dans la mesure où ils recevaient leur salaire et exerçaient ces fonctions avec l'autorisation du juge en chef, et cetera. Le même principe s'applique pour un congé sabbatique. Si, pour une raison ou une autre, un juge, avec l'autorisation prévue par la Loi sur les juges, obtient un congé sabbatique pour une raison valable, il continue d'être payé en vertu des dispositions de la Loi sur les juges.

La question qui se pose est quelque peu différente lorsqu'un juge prend un congé sabbatique afin de participer aux travaux d'organisations internationales, de tribunaux internationaux ou impériaux. Les précédents de Goldstone et de M. le juge Jackson ont été cités. Il existe au moins un précédent au Canada; je veux parler de Sir Lyman Duff, qui a siégé au sein du Conseil privé de l'Empire britannique pendant un certain temps. Si Sir Lyman Duff était juge de la Cour suprême à ce moment-là, il était payé par le Canada. Ces précédents, même très isolés et différents, peuvent nous permettre d'arriver à une solution.

Vous avez parlé d'un cas en 1929. Pouvez-vous donner des détails? De quel juge Wilson parlez-vous? S'agit-il de madame le juge Bertha Wilson?

M. Arthurs: Non. C'était M. le juge John Wilson, qui était juge de la Cour suprême de l'Ontario. De 1961 à 1963, il a été détaché pour exercer les fonctions de juge en chef à Chypre. C'était à l'époque où les Nations Unies étaient intervenues pour mettre un terme au conflit entre les collectivités grecques et

was an attempt to establish a quasi-federal state. The terms of that arrangement were that there would be on each Supreme Court bench equal numbers of Greek and Cypriot judges with a presiding foreign judge. I believe Mr. Justice Wilson was succeeded by a German judge. I do not know whether the arrangement continues. That was certainly under a United Nations mandate, for obvious reasons.

Senator Beaudoin: He was paid by the Canadian authorities?

Mr. Arthurs: I do not know the terms of payment, I am sorry.

Senator Beaudoin: What do you know about Justice Macdougall?

Mr. Arthurs: Again, I do not know who paid him, but he was seconded to serve on the Tokyo War Crimes Tribunal in 1945.

Senator Beaudoin: Therefore, section 99 does not apply because we are not talking about the removal of a judge.

Mr. Arthurs: No. I do not think so.

Senator Beaudoin: We are then dealing with section 100. The Constitution is rather clear-cut on this. The salaries, allocation and pensions are fixed by the Parliament of Canada; in other words, the Constitution says that it is regulated by the legislative branch of the Canadian state.

When judges are seconded by international organizations, or tribunals, or authority, are the salaries paid by the Parliament of Canada? Obviously not. What is the logic behind that? Have we accepted that the Parliament of Canada may say in the Judges Act, "In such a case, there is no doubt that you are a judge, but you are not paid by the government of Canada, you are paid by an outside authority." Is that the logic of it?

Mr. Arthurs: You are not paid a salary or allowance within the meaning of the Judges Act or within the meaning of the Constitution Act.

Senator Beaudoin: That is right.

Mr. Arthurs: That is to say, salaries and allowances that are associated with the discharge of your duties as a member of a superior, district or county court. You may be paid some other sum from some other source.

First, I do not regard the question of payment as the key question here. For me, the key question is availability for service. Second, if, in the view of Parliament, on your advice or otherwise, a provision for the payment of the seconded judge by an international agency is not appropriate — that is, if that is the single problem that this committee identifies as requiring further thought — then it would not be inappropriate for the government to continue to pay the judge and for the government to ask the international agency for reimbursement. The salary would then continue to be the salary paid by the Parliament of Canada and no problem would arise. The international agency could simply make a block payment to the government of Canada, which would not go to the judge, and the judge would continue to receive only the judicial salary.

turques de Chypre. On a tenté à ce moment-là d'implanter un État quasi-fédéral. On s'était entendu pour qu'un nombre égal de juges grecs et cypriotes siègent à la Cour suprême sous la présidence d'un juge étranger. Je crois qu'un juge allemand a succédé à M. le juge Wilson. Je ne sais pas si cette entente est toujours valable. Elle s'était conclue sous l'égide des Nations Unies, pour des raisons évidentes.

Le sénateur Beaudoin: Était-il payé par les autorités canadiennes?

M. Arthurs: Je ne saurais vous le dire.

Le sénateur Beaudoin: Et le juge Macdougall?

M. Arthurs: Encore une fois, je ne sais pas qui le payait, mais il a été détaché auprès du tribunal des crimes de guerre de Tokyo, en 1945.

Le sénateur Beaudoin: Donc, l'article 99 ne s'applique pas, parce qu'il n'est pas question ici de la révocation d'un juge.

M. Arthurs: Non. Je ne le crois pas.

Le sénateur Beaudoin: Nous revenons donc à l'article 100. La Constitution est très claire à ce sujet. Les salaires, allocations et pensions sont fixés par le Parlement du Canada; autrement dit, par l'organe législatif, aux termes de la Constitution.

Lorsque les juges sont détachés auprès d'organisations internationales, de tribunaux ou d'autres organismes, est-ce que leur salaire est payé par le Parlement du Canada? Bien sûr que non. Pourquoi? Avons-nous accepté le fait que le Parlement du Canada puisse dire, dans la Loi sur les juges, que: «Dans un tel cas, il n'y a aucun doute que vous exercez les fonctions de juge, mais vous n'êtes pas payé par le gouvernement du Canada; vous êtes payé par un organisme étranger». Est-ce que pour cette raison?

M. Arthurs: Vous ne recevez pas un salaire ou une allocation au sens de la Loi sur les juges ou de la Loi constitutionnelle.

Le sénateur Beaudoin: C'est exact.

M. Arthurs: C'est-à-dire les salaires et les allocations associés à votre révocation à titre de juge d'une cour supérieure, de district ou de comté. Vous pouvez toucher une autre indemnité d'une autre source.

D'abord, ce n'est pas le paiement des salaires qui est la question centrale, mais plutôt la disponibilité du juge. Ensuite, si le Parlement estime, sur votre recommandation ou autre, qu'il ne revient pas à l'organisation internationale de payer le juge détaché — si c'est là l'unique question qui, aux yeux du comité, mérite un examen plus approfondi —, le gouvernement pourrait alors continuer de payer le juge et ensuite demander un remboursement à l'organisme international. Le juge continuerait de toucher le salaire fixé par le Parlement du Canada, ce qui réglerait la question. L'organisation internationale pourrait tout simplement verser un paiement forfaitaire au gouvernement du Canada, et non pas au juge, et le juge continuerait de recevoir uniquement le salaire auquel il a droit.

Senator Beaudoin: I raised that point to know a little more about the logic involved in this.

Mr. Arthurs: I am sure you would agree that it would be helpful to know what happened with Mr. Justice Macdougall, Chief Justice Fitzpatrick and the other cases. I am sure there are others; I only had a limited amount of time to pursue this matter.

Senator Beaudoin: At the time of Confederation, Canadian judges were not sitting in London. The Hague was also quite different.

Obviously, we are living in new times. We are adding a dimension to the Judges Act. I am only entering the debate because the debate is very important and interesting, and I want to know exactly where that logic is leading the country. This will be a precedent. I do not say it is a bad precedent, but it will be a precedent. That is why I raised that point.

Senator Milne: Professor, I will probably have you repeat what you have said, particularly in view of the questions raised by senators opposite. Are you opposed to this bill on constitutional grounds?

Mr. Arthurs: No, I certainly am not.

Senator Milne: Do you think the provisions in this bill are reasonable?

Mr. Arthurs: Yes, I do.

Senator Milne: What other sources of legal talent could an international organization such as the UN draw upon to fill these kind of positions if they did not draw upon judges from various countries?

Mr. Arthurs: Law professors.

Senator Milne: Is this the kind of case where the Senate should exercise its rarely used power to kill a bill?

Mr. Arthurs: I think it would be extraordinarily embarrassing for Canada if that were to happen, unless some other arrangement could be made to permit a highly qualified person to continue a job on which he has embarked.

Senator Doyle: You raised the possibility yourself of a broad compensation deal which could be substituted for proposed section 56.1. That would seem to have a lot going for it. Approximately once every year or two we get into a squabble about whether or not someone, or some agency, or some government is trying to intrude on the independence of judges by tampering with their compensation. In this way, there could be no tampering. There should be no speculating about what judges receive and whether they accepted an assignment because there was a juicy expense account or whether anything was at stake other than their recognition of the importance of their availability. I find it difficult not to want you to expand on how such a clause might be written. It might be a useful contribution. Had it been in force, it might have cleared up the problem for Judge Arbour before people undertook to tell her — and someone must have — to go ahead and accept a job even before the right to do so had been clarified. We do not want that any more than, I am sure, Judge Arbour wants it. Could you expand on that?

Le sénateur Beaudoin: Si j'ai soulevé ce point, c'est parce que je voulais avoir un peu plus de précisions.

M. Arthurs: Vous conviendrez avec moi qu'il serait utile de savoir ce qui s'est passé dans le cas du juge Macdougall, du juge en chef Fitzpatrick et des autres. Je suis certain qu'il y a d'autres cas. Je n'ai pas eu le temps de poursuivre mes recherches.

Le sénateur Beaudoin: À l'époque de la Confédération, les juges canadiens ne siégeaient pas à Londres. Le tribunal de la Haye était également très différent.

Évidemment, le monde a beaucoup changé. Nous ajoutons une nouvelle dimension à la Loi sur les juges. Si j'aborde cette question, c'est parce qu'elle est très importante et intéressante et que je veux savoir exactement où ce raisonnement conduit le pays. Cela créera un précédent. Pas un mauvais précédent, mais il y aura tout de même un précédent de créé. C'est pour cette raison que j'ai soulevé ce point.

Le sénateur Milne: Professeur, je vais sans doute vous faire répéter ce que vous avez déjà dit, compte tenu des questions qu'ont soulevées les sénateurs d'en face. Êtes-vous contre ce projet de loi pour des raisons constitutionnelles?

M. Arthurs: Absolument pas.

Le sénateur Milne: Est-ce que les dispositions de ce projet de loi sont, d'après vous, raisonnables?

M. Arthurs: Oui.

Le sénateur Milne: À qui une organisation internationale comme l'ONU pourrait-elle s'adresser si elle ne pouvait pas faire appel aux juges des divers pays?

M. Arthurs: Les professeurs de droit.

Le sénateur Milne: Est-ce le genre de projet de loi que le Sénat devrait torpiller en exerçant un pouvoir qu'il utilise rarement?

M. Arthurs: Ce serait extrêmement embarrassant pour le Canada si le Sénat faisait cela, sauf si l'on arrivait à trouver un arrangement quelconque qui permettrait à une personne hautement qualifiée de poursuivre le mandat qui lui a été confié.

Le sénateur Doyle: Vous avez vous-même dit que les dispositions de l'article 56.1 pourraient être remplacées par un vaste régime d'indemnisation. Cette idée a beaucoup de mérite. Environ une fois par année ou tous les deux ans, la même question revient sur le tapis: est-ce que quelqu'un, un organisme ou un gouvernement essaie de porter atteinte à l'indépendance des juges en modifiant les indemnités auxquelles ils ont droit? La solution que vous proposez mettrait fin à ce débat. On ne devrait pas s'interroger sur ce que les juges reçoivent, se demander s'ils ont accepté de remplir un mandat parce qu'ils auront droit à un compte de dépenses généreux ou pour une autre raison, alors qu'ils l'ont fait parce qu'ils étaient tout simplement disponibles. J'aimerais savoir comment, à votre avis, nous pourrions formuler une telle disposition. Votre point de vue nous serait utile. Si cette clause avait été en vigueur, elle aurait permis de régler le problème dans le cas de la juge Arbour avant que des gens ne se chargent de lui conseiller — et quelqu'un l'a sûrement fait —, d'accepter le mandat, alors qu'on ne savait même pas si elle avait

Mr. Arthurs: You put your finger on it. Once one agrees that in principle it would be desirable if we could fall into line with other countries and make our judges available — and, lots of other countries with proud traditions of judicial independence have found a way to do it — then we are left with the practical problem of how we do it, given the concerns expressed by Senator Nolin and others, consistent with our constitutional provisions and other provisions of the Judges Act.

I have not studied this amendment carefully enough to say there could not possibly be a reasonable doubt about its constitutionality, although my first impression is that there is not a problem. But if there is a serious reasonable doubt, then this committee could provide useful help to everyone by providing a solution.

Although there may be other resolutions, I take it you and I are on the same wave length in terms of saying one way that it could be resolved is to continue to pay the judge his or her salary and have the government reimbursed. Talking only in practical terms, I can see some small wrinkles in that which might prove problematic, if I could move that discussion down the line a little bit. For example, I could imagine that disparities among judges sitting on a given international tribunal, each of whom is receiving the judicial salary of their home country, might create invidious comparisons amongst the judges on that tribunal. There is something to be said for having all people occupying comparable positions in an international agency being paid comparably. I can see that as a problem.

I can see, depending on what happens to judicial salaries here and cost of living in some other place, that it might or might not turn out to be very difficult for a seconded Canadian judge to live in a particular city without receiving a salary adequate to do that, which salary might be entirely appropriate and adequate in Canada but might not be in Zurich or some other place. Those are problems. I do not think those are necessarily insuperable. The allowance problem might be a way of dealing with those things, but your instinct is sound here, namely, that we have a practical problem which might require some sort of practical solution.

The Chair: Senator Doyle, may I ask a supplementary to your question? We have talked a great deal of the independence of the judiciary from Canada's perspective, but must we not also consider the independence of the international organization? My understanding, for example, is that the United Nations will not allow any other country to pay the salaries of these members of tribunals.

Senator Nolin: They, too, have a section 100 of their Constitution.

The Chair: It would be the United Nations itself that would have to pay the salary in order to protect their independence.

Senator Nolin: We, too, want our judges to be independent. That is why we have that section in our Constitution. Who will win? The Canadian people.

le droit de le faire. Nous ne voulons plus qu'une telle situation se produise; la juge Arbour non plus. Pouvez-vous nous donner votre opinion là-dessus?

M. Arthurs: Vous avez mis le doigt sur le problème. Une fois que nous aurons convenu qu'il serait souhaitable d'imiter les autres pays et de libérer nos juges — et beaucoup de pays qui accordent une grande importance à l'indépendance judiciaire y sont parvenus —, il nous suffira alors de trouver des moyens de le faire, compte tenu des réserves formulées par le sénateur Nolin et d'autres, tout en respectant les dispositions de la Constitution et de la Loi sur les juges.

Comme je n'ai pas examiné cet amendement à fond, je ne suis pas en mesure de vous dire que sa constitutionnalité ne soulève aucune doute, quoique, à prime abord, je ne pense pas qu'il y ait de problème. Toutefois, s'il soulève un doute raisonnable grave, alors le comité pourrait nous rendre service en fournissant une solution.

Il y a peut-être d'autres solutions, mais je présume que nous sommes du même avis sur ce point: le gouvernement pourrait continuer de payer le salaire du juge et ensuite demander un remboursement. Sauf que cela risque de poser quelques problèmes d'ordre pratique. Par exemple, les écarts entre les salaires des juges qui font partie d'un tribunal international, où chacun reçoit le salaire fixé par son gouvernement, pourraient susciter une certaine jalousie parmi les juges. Les personnes qui occupent des postes comparables au sein d'un organisme international devraient toucher un salaire comparable. Cela pourrait constituer un problème.

Il y a aussi la question du salaire que touchent les juges au Canada et le coût de la vie qui existe dans une autre ville. Il se peut qu'un juge détaché ait de la difficulté à vivre dans une ville en particulier s'il ne reçoit pas un salaire adéquat; ce salaire qui pourrait être tout à fait adéquat au Canada, mais peut-être pas à Zurich ou ailleurs. D'après moi, ces problèmes ne sont pas nécessairement insurmontables. Nous pourrions, par exemple, verser une allocation aux juges, mais vous avez raison de dire qu'il s'agit d'un problème d'ordre pratique qui exige une solution pratique.

La présidente: Sénateur Doyle, puis-je poser une question qui s'ajoute à la vôtre? Nous avons beaucoup parlé de l'indépendance du système judiciaire au Canada. Or, ne faut-il pas également tenir compte de l'indépendance de l'organisation internationale? Je crois comprendre, par exemple, que les Nations Unies ne permettront pas à aucun autre pays de payer les salaires des juges qui font partie de ces tribunaux.

Le sénateur Nolin: Ils ont aussi une disposition qui ressemble à l'article 100 de la Constitution.

La présidente: Ce sont les Nations Unies elles-mêmes qui verseraient leurs salaires pour protéger leur indépendance.

Le sénateur Nolin: Nous voulons nous aussi que nos juges soient indépendants. C'est pourquoi nous avons inclus cette disposition dans notre Constitution. Qui sortira gagnant de tout cela? Le peuple canadien.

The Chair: Will you please comment on that?

Mr. Arthurs: I will give you an honest statement of my own position, which others may find controversial.

The principle of judicial independence comes to us because of a concern that government should not be able to intervene in the process to tilt the scales to produce favourable outcomes in litigation. That is the purpose of judicial independence as that doctrine has come down to us over several hundred years.

During that time, a number of situations have arisen which make it clear that this is not a self-defining principle. It must be defined in an historical context. As the clearest example of this, let me give you the position of Lord Chancellor in the United Kingdom, the very home of judicial independence and the place from which we get our principles. The Lord Chancellor is an active political member of the British cabinet, presides over the House of Lords, speaks to the newspapers, campaigns, and does all of the other things you would expect politicians to do. Yet he is the senior official of the judiciary and, simultaneously, is responsible for many organs of the administration of justice in addition to judges. This occurs in the home of judicial independence. What is going on?

This morning I picked up my weekly *Guardian* that is delivered to me in the mail. My *Guardian* recounts a public debate between the Chief Justice of England and a Conservative cabinet minister over pending legislation. These principles take on a meaning in an historical context. But we are all absolutely adamant that the government should not be able to tilt the outcome of a given case. To treat judges as if they were automatized, as if they were machines into which we plug law and out comes a decision without them being part of a larger society is an extraordinarily naïve view of the judicial process. Judges are people with opinions, histories and affiliations. We can only try to insulate that critical moment in the decision-making process from what we know to be there.

Respectfully, the question that we should be asking about this device of secondment is whether or not it will interfere with the judge when the moment of decision arrives. That is the critical issue. Everything else — and I return to my exchanges with Senator Doyle — is a practical problem of how to facilitate what in principle does not interfere with judicial independence, helps the cause of international justice, invigorates our judiciary and puts them in touch with trends in international law. All those things are positive. We should try to facilitate it in some way which comes does not bite at the critical moment when judges must make up their minds about individual cases.

Senator Jessiman: All the Canadian precedents that you gave us related to judges who ceased to act as judges in their jurisdictions and acted instead on inquiries. They were always acting, in a tribunal sense, as judges. They were not judges in the jurisdiction in which they were appointed, but they were either the head of a inquiry or whatever, and they acted as judges. Is that not correct?

La présidente: Avez-vous quelque chose à dire là-dessus?

M. Arthurs: Je vais vous dire honnêtement ce que je pense, même si d'autres ne sont pas d'accord avec moi.

L'indépendance judiciaire repose sur le principe que le gouvernement ne devrait pas être en mesure d'intervenir dans un procès dans le but de produire des décisions favorables. Le principe de l'indépendance judiciaire existe depuis plusieurs centaines d'années.

Au fil des ans, plusieurs cas ont permis de démontrer qu'il s'agit non pas d'un principe auto-défini, mais d'un principe qui doit être défini dans un contexte historique. Permettez-moi d'utiliser comme exemple le poste de Lord Chancelier au Royaume-Uni, le berceau même de l'indépendance judiciaire et le pays qui nous sert de guide pour nos principes. Le Lord Chancelier joue un rôle très actif au sein du cabinet; il préside la Chambre des lords, parle aux médias, participe à des campagnes et remplit toutes les autres tâches que les politiciens sont censés remplir. Or, il est le principal responsable du système judiciaire et, en même temps, de nombreux organes de l'administration de la justice, y compris les juges. Et c'est de ce pays que nous vient le principe de l'indépendance judiciaire. Qu'est-ce qui se passe?

Ce matin, j'ai feuilleté le *Guardian* que je reçois toutes les semaines par la poste. Il y avait un article au sujet d'un débat qui a eu lieu entre le juge en chef du Royaume-Uni et un ministre du cabinet conservateur concernant un projet de loi. Ces principes prennent tout leur sens dans un contexte historique. Toutefois, nous sommes tous d'accord pour dire que le gouvernement ne devrait pas être en mesure d'influencer le cours d'un procès. Si nous traitons les juges comme des automatés, des machines que nous branchons en vue d'obtenir une décision, des êtres qui ne font pas partie de la société en général, nous avons alors une perception bien naïve du processus judiciaire. Les juges sont des gens qui ont des opinions, des antécédents et des affiliations. Tout ce que nous pouvons faire, c'est d'essayer de protéger ce moment critique du processus décisionnel de toute influence extérieure.

Sauf votre respect, ce que nous devrions nous demander, c'est si l'affectation en question n'interviendra pas avec le travail du juge lorsque arrivera pour lui le moment de rendre une décision. Voilà la question que nous devons nous poser. Tout le reste — et je reviens à mes échanges avec le sénateur Doyle —, est secondaire. Nous devons trouver des moyens d'encourager toute participation à des activités qui, en principe, ne compromettent pas l'indépendance judiciaire, aident la cause de la justice internationale, revigorent l'appareil judiciaire et mettent les juges en contact avec le droit international. Tous ces facteurs sont positifs. Nous devons trouver des moyens d'éviter que ces activités n'interviennent au moment critique où les juges doivent rendre des décisions dans des cas.

Le sénateur Jessiman: Tous les précédents que vous avez cités visaient des juges qui ont cessé d'exercer leurs fonctions judiciaires et qui ont présidé des enquêtes. Ils agissaient toujours, dans un sens, en qualité de juges. Ils n'exerçaient pas leurs fonctions judiciaires là où ils ont été nommés, mais dirigeaient plutôt une enquête et agissaient en qualité de juges. N'est-ce pas exact?

Senator Cools: They are still acting as judges.

Mr. Arthurs: If I am not mistaken, with respect to the example of Chief Justice Fitzpatrick — and I have given the citation to your counsel — he was not sitting judicially but was sitting as a commissioner to resolve a dispute caused by the American seizure of a foreign —

Senator Jessiman: But he was not taking sides, one against the other; he was trying to solve a problem.

Mr. Arthurs: It was an attempt to resolve a dispute. It was not an adjudication.

Senator Jessiman: With this act and this particular appointment, we have a prosecutor who is acting on one side. I do not necessarily think — although Goldstone from South Africa was before her — that a judge is necessarily a good prosecutor. Many prosecutors in the country could perhaps do a better job than a judge might do.

Mr. Arthurs: In all legal systems outside of the anglo-Canadian or the English-based systems, judges and prosecutors are members of the same profession. They move back and forth from one to the other.

Senator Cools: Really?

Mr. Arthurs: Ours is the anomaly in the world array of legal systems. For example, the prosecutors in Italy who brought down a number of corrupt politicians and industrialists are referred to as “judge” because they are on a career track from prosecutor to judge, and they move back and forth. Our system is the anomaly. One must accept that there are democratic states, modern states and constitutional states devoted to the rule of law which do not happen to organize their judiciary and their prosecutorial functions in the same way that we do.

Senator Cools: That is fine.

Senator Lewis: I have a question concerning section 100 of the Constitution Act dealing with the fixing and payment of salaries. That section authorizes Parliament to fix salaries and to pay them. It does not state whether the salaries will be for one year or for a period or under certain circumstances. I assume, then, that the Constitution leaves it to Parliament to deal with that matter.

Consequently, it would be competent for Parliament to say that the judges of a certain court shall be paid at a certain rate or a certain amount, except when they are on leave of absence without pay. Parliament would then pay whatever that is.

Mr. Arthurs: Yes, I would accept that proposition. The more difficult proposition, which I have not thought through, is not only that Parliament shall fix the salaries but that Parliament shall pay the salaries. Those are the concluding words.

Senator Lewis: Yes, whichever salaries you have had fixed.

Mr. Arthurs: The only way out of that dilemma is to say that “salary” in section 100 means salary paid in connection with service on the courts mentioned in section 100 and not otherwise.

Senator Lewis: Yes, that extends it. That is what I thought.

Le sénateur Cools: Ils agissent toujours en qualité de juge.

M. Arthurs: Si je ne m'abuse, le juge en chef Fitzpatrick — et j'ai fourni le renvoi à votre conseiller juridique —, agissait non pas en qualité de juge, mais en tant que commissaire à l'époque où il arbitrait le différend causé par les Américains, lorsqu'ils ont saisi un...

Le sénateur Jessiman: Mais il ne défendait pas un groupe en particulier; il essayait de régler un problème.

M. Arthurs: C'est exact. Et non pas de rendre une décision.

Le sénateur Jessiman: Ce projet de loi et cette nomination-ci visent un procureur qui agit au nom d'une partie. Je ne crois pas nécessairement — même si Goldstone, de l'Afrique du Sud, a déjà été nommé avant elle —, qu'un juge soit un bon procureur. Il y a de nombreux procureurs dans ce pays qui sont mieux placés qu'un juge pour effectuer ce travail.

M. Arthurs: Dans tous les systèmes judiciaires autres que les systèmes canadiens-anglais ou anglais, les juges et les procureurs font partie du même groupe. Ils passent d'une fonction à l'autre.

Le sénateur Cools: Vraiment?

M. Arthurs: Nous constituons une anomalie. Par exemple, en Italie, les procureurs qui ont dénoncé un certain nombre de politiciens et d'industriels corrompus sont également des «juges» parce qu'ils peuvent, au cours de leur carrière, accéder au poste de juge. Ils exercent à la fois les fonctions de procureur et de juge. Notre système constitue une anomalie. Nous devons accepter le fait qu'il y a des États démocratiques, modernes et constitutionnels qui appliquent la règle de droit et qui n'organisent pas leur système judiciaire de la même façon que nous.

Le sénateur Cools: Ce qui est très bien.

Le sénateur Lewis: J'ai une question à poser au sujet de l'article 100 de la Constitution. Cet article autorise le Parlement à fixer les salaires et à les payer. Il ne précise pas si les salaires seront versés pendant un an ou pendant plusieurs années, ni dans quelles circonstances. Donc, je présume que la Constitution accorde au Parlement le pouvoir de trancher cette question.

Par conséquent, le Parlement aurait le droit de dire que les juges d'une certaine cour recevront tel montant d'argent, sauf lorsqu'ils sont en congé sans solde. Le Parlement pourrait leur verser le montant qu'il estime indiqué.

M. Arthurs: Oui, je suis d'accord avec cela. Le problème, et je ne l'ai pas examiné en profondeur, c'est que le Parlement non seulement fixe les salaires, mais il les verse. C'est ce que dit l'article.

Le sénateur Lewis: Oui, quel que soit le salaire qui a été fixé.

M. Arthurs: La seule façon de régler le problème, c'est de dire que le «salaire», à l'article 100, s'entend du salaire qui est versé pendant que le juge siège au sein des tribunaux qui sont mentionnés à l'article 100, pas pour les autres fonctions qu'il pourrait exercer.

Le sénateur Lewis: Oui, c'est ce que je pensais.

Senator Nolin: Are you implying that the Fathers of Confederation thought that a judge could do something else and be paid by someone else?

Mr. Arthurs: I can actually enlighten you on that point quite extensively.

Approximately 30 years ago, I was secretary to a committee established by the Attorney General of Ontario dealing with judges who served as labour arbitrators and who were remunerated by the parties in equal amounts over and above their judicial salaries. The practice was ultimately stopped. However, I spoke to the Deputy Minister of Justice of the Government of Canada and asked him the very question you have just asked me. He said that he did not have a problem as far as the Judges Act is concerned. What was a problem was that judges who were being paid extra money to act as labour arbitrators were not attending to their judicial duties, which were falling back on their colleagues.

Senator Nolin: My point relates more to section 100. Did they envisage the possibility of a judge being paid by Parliament but doing something else at the same time? I do not think so.

Mr. Arthurs: There are two separate situations presented. First, when you are serving as a judge and receiving a judicial salary, can you be paid for doing something else at the same time? My view on the matter is no. The Deputy Minister of Justice at the time did not have a problem with that.

Senator Nolin: You should have appeared in front of us. Obviously, we would have had problem. In the past, we have seen deputy ministers have problems.

The Chair: Thank you very much, professor, for your presentation this morning.

Our next witness is Professor Patrick Malcomson from the Department of Political Science at St-Thomas University in Fredricton, New Brunswick.

Please proceed.

Professor Patrick Malcomson, Department of Political Science, St-Thomas University: Thank you very much. I feel honoured to be asked to appear before you.

My research has been in the area of the political theory of the rule of law. I am a political science professor, so if you ask me about legal precedents, I will probably appear as a miserable witness indeed.

I wish to speak from the perspective of a political scientist and the politics of this bill, specifically about the principles involved and the way in which those principles fit together.

I agree with much of what Professor Arthurs said. One part of his presentation was very valuable, namely, when he started to back up a bit and say that we must get away from just the fixed rules and look at the principles behind this. That helps us to

Le sénateur Nolin: Êtes-vous en train de dire que les Pères de la Confédération pensaient qu'un juge pourrait remplir d'autres fonctions et être payé par quelqu'un d'autre?

M. Arthurs: En fait, je pourrais vous parler longuement de cette question.

Il y a 30 ans, j'occupais le poste de secrétaire au sein d'un comité qui avait été créé par le procureur général de l'Ontario, dans le but d'examiner la situation des juges qui agissaient en qualité d'arbitre et qui recevaient un salaire, versé à parts égales par les parties, en plus de leur traitement. Cette pratique a été abandonnée. Toutefois, j'ai posé cette même question au sous-ministre de la Justice du gouvernement du Canada, et il m'a dit qu'il n'y avait aucun problème en ce qui concerne la Loi sur les juges. Le problème venait plutôt du fait que les juges qui touchaient une indemnité supplémentaire parce qu'ils agissaient en qualité d'arbitre dans un conflit ouvrier n'exerçaient pas leurs fonctions judiciaires; c'était leurs collègues qui devaient s'en charger.

Le sénateur Nolin: Ma question a trait à l'article 100. Est-ce que les rédacteurs avaient pensé au fait qu'un juge rémunéré par le Parlement pourrait remplir d'autres fonctions en même temps? Je ne le crois pas.

M. Arthurs: On parle de deux situations distinctes, ici. Tout d'abord, lorsque la personne agit comme juge et touche un salaire de juge, peut-elle être rémunérée pour une autre activité simultanée? Selon moi, elle ne le peut pas. Pourtant, le sous-ministre de la Justice d'alors n'y voyait pas de mal.

Le sénateur Nolin: Il aurait fallu se présenter devant notre comité. De toute évidence, nous n'aurions pas été d'accord. Ce n'aurait pas été la première fois qu'un sous-ministre aurait eu des problèmes.

La présidente: Monsieur Arthurs, je vous remercie beaucoup d'avoir bien voulu nous faire cet exposé, ce matin.

Le témoin suivant est M. Patrick Malcomson, professeur au Département des sciences politiques de l'université St. Thomas, à Fredericton, au Nouveau-Brunswick.

Monsieur Malcomson, si vous voulez bien commencer.

M. Patrick Malcomson, professeur, Département des sciences politiques, université St. Thomas: Je vous remercie de l'honneur que vous me faites en m'invitant à témoigner devant votre comité.

Je suis spécialisé dans la théorie politique de la règle du droit. J'enseigne la science politique. Par conséquent, si vous m'interrogez au sujet de précédents juridiques, je ferai probablement un bien piètre témoin.

J'aimerais vous parler du projet de loi à l'étude sous l'angle de la science politique et de la politique, plus particulièrement des principes en jeu et de la façon dont ils s'ajustent les uns aux autres.

Je suis d'accord avec à peu près tout ce qu'a dit M. Arthurs. Une partie de son exposé m'a beaucoup intéressé, notamment lorsqu'il a pris un peu de recul et affirmé qu'il fallait s'écarter des règles comme telles et se concentrer sur les principes sur lesquels

interpret the application of the rules. I do not think that a strict application of the rules is necessarily a good thing.

Let me begin by pointing out that the principle of judicial independence is not an absolute principle and not an end in and of itself. Branches of government are designed to be independent of each other for a particular purpose. The higher order principle in this case is the rule of law, and judicial independence is valuable insofar as it promotes the rule of law. Otherwise, there would be no need to have government officials who wield substantial power and are paid by the public purse to be independent of the normal political and governmental controls that define our type of regime.

The rule of law means that we are to be ruled by law rather than subject to the arbitrary rule of human beings, which is to say that we are to be ruled by human beings acting under the authority of known standing laws. Therefore, we are to be free from arbitrary authority and the whim and malice that comes with wide discretionary authority. In order for the law to rule, the law must be applied impartially. No one can be above the law, particularly government officials. Government officials must be open to prosecution. Judges must therefore be insulated from the executive and legislative powers of government so that they can try cases in an impartial manner.

Judicial independence then allows judges to act without fear or favour. In other words, judicial independence is valuable insofar as it establishes protection and promotes impartiality; and impartiality is a requirement of the rule of law. There is a kind of three-tiered system here.

In establishing the workable boundaries of judicial independence, we need to look back to the purpose it is supposed to serve. It is necessary for establishing and maintaining impartial adjudication, at least insofar as impartiality is humanly possible. The elements of judicial independence seem to be appointments, tenure, remuneration, evaluation and discipline, restraint on extrajudicial activities — and, I will return to this point later — institutional independence, the professionalism of the legal profession itself and its own self-discipline, and constitutional conventions regarding political interference by elected officials.

In the *Valenti* case, the Supreme Court establishes three essential conditions: tenure, financial security and institutional independence. Those are the three criteria for judicial independence.

From my point of view, the main point at issue, and the one to which I will restrict my remarks, touches on the question of the limitations placed on judges regarding their participation in extrajudicial duties and functions. We all know that judges routinely do that. They chair commissions of inquiry, write legal text, teach law professors, act as arbitrators, give public speeches, attend ceremonial functions, and so on. Professor Arthurs is quite right in saying that it is naive to think that judges operate in some sort of vacuum.

elles se fondent. Cela nous aide à décider de la façon d'appliquer les règles. À mon avis, la stricte application des règles n'est pas forcément une bonne chose.

J'aimerais faire remarquer, pour commencer, que le principe d'indépendance judiciaire n'est pas absolu et n'est pas une fin en soi. Ce n'est pas pour rien que les branches du pouvoir sont indépendantes les unes des autres. Le principe qui prime, dans ce cas-là, est la règle du droit, et l'indépendance judiciaire est utile dans la mesure où elle la favorise, sans quoi il ne serait pas nécessaire de conférer des pouvoirs considérables à des fonctionnaires administratifs et de leur verser des deniers publics pour assurer leur indépendance par rapport aux contrôles politiques et gouvernementaux habituels qui caractérisent notre type de régime.

La règle du droit signifie que nous nous gouvernons par loi plutôt que de nous soumettre à la règle arbitraire de certains. C'est-à-dire que nous sommes gouvernés par des êtres humains agissant en conformité avec des lois permanentes connues. Par conséquent, nous sommes libres de la règle de l'arbitraire et nous sommes soustraits aux caprices et à la malveillance de ceux qui détiennent de grands pouvoirs discrétionnaires. Pour que la loi prime, il faut qu'elle soit appliquée avec impartialité. Nul n'est au-dessus des lois, particulièrement les fonctionnaires administratifs. Il faut pouvoir les poursuivre devant les tribunaux. Il faut donc isoler la magistrature des pouvoirs exécutif et législatif, de manière à ce qu'elle puisse juger les causes avec impartialité.

L'indépendance judiciaire permet aux juges d'agir sans crainte et sans favoritisme. En d'autres mots, l'indépendance judiciaire est utile dans la mesure où elle protège et favorise l'impartialité. Les règles du droit exigent l'impartialité. Vous avez donc là un régime en trois parties.

Pour définir les limites pratiques de l'indépendance judiciaire, il faut revenir au but qu'elle est censée permettre d'atteindre. L'indépendance judiciaire est essentielle pour établir et maintenir l'impartialité des décisions, dans la mesure, du moins, où l'impartialité est humainement possible. Les éléments garants de l'indépendance judiciaire semblent être les nominations, la permanence, la rémunération, l'évaluation et la discipline, la restriction des activités extrajudiciaires — j'y reviendrai plus tard —, l'indépendance de l'institution, le professionnalisme du barreau et son autodiscipline, de même que les conventions constitutionnelles relatives à l'ingérence politique des élus.

Dans l'affaire *Valenti*, la Cour suprême a fixé trois conditions essentielles: la durée du mandat, la sécurité financière et l'indépendance de l'institution. Ce sont les trois critères d'indépendance judiciaire.

Le principal point auquel je m'attarderai est la question des restrictions imposées aux juges concernant leur participation à des activités extrajudiciaires. Nous savons tous que les juges le font couramment. Ainsi, ils président des commissions d'enquête, rédigent des textes légaux, enseignent aux professeurs de droit, agissent comme arbitres, assistent à des cérémonies, et ainsi de suite. M. Arthurs a tout à fait raison de dire qu'il est naïf de croire que le juge évolue dans une sorte de vide.

At the same time, there is also a principle that judges should be devoted solely to their judicial duties. Section 55 of the Judges Act states:

No judge shall, either directly or indirectly, for himself or others, engage in any occupation or business other than his judicial duties, but every judge shall devote himself exclusively to those judicial duties.

This is a good example of how you do not want to take this as a simple rule because the legislation then goes on to have exceptions. Section 56 supplies the exceptions to section 55. The point is this: On what principle do you allow exceptions to that rule? Obviously, the rule is not absolute. Therefore, how is it decided what constitutes an allowable exception to the rule?

The clear principle that establishes the limitations on judges serving in extrajudicial capacities is whether such service will call the administration of justice and the rule of law into question or doubt. Therefore, judges should not be involved in matters which might be controversial in the minds of a large number of people in their community where there may be some perception that they would thus be biased for or against a particular issue or group of persons. Would their participation in any particular activity be such as to damage or, perhaps, even possibly be perceived as damaging the independence of the judiciary and/or the impartiality of the judiciary? That is the question you would have to pose.

It is on this basis, then, that judges should not be allowed to participate in activities that could possibly be subject to future litigation in their own courts or, perhaps, in the court system in which they operate. Nor should they be allowed to appear as advocates in their own court or any related court where the possibility of reciprocal favouritism exists. Nor should judges be able to use their positions as judges as the jumping off point for career advancement, although this is a difficult problem because there is career advancement up through the ranks of the judiciary. However, the appearance of careerism in the judiciary would certainly call into question judicial impartiality.

This said, we must also recognize two essential facts. We have used and will continue to use judges in a variety of extrajudicial activities. Therefore, we need to be able to determine the legitimate boundaries for allowing such use. More important, judicial independence is not an absolute good in and of itself. We would not want an absolutely independent judiciary. We must balance independence and accountability. The proper balance of these two attributes leads to impartiality.

You could end up with a very partial judiciary if it were totally independent. A number of legal scholars have written about the proclivity of the judiciary to advance and promote its own powers.

Judicial independence must be weighed against the value of using judges in extrajudicial activities and in the genuine need for some form of accountability of the judicial branch of government.

Simultanément, on exige aussi que les juges se consacrent exclusivement à leurs fonctions judiciaires. Ainsi, on peut lire, à l'article 55 de la Loi sur les juges:

Les juges se consacrent à leurs fonctions judiciaires à l'exclusion de toute autre activité, qu'elle soit exercée directement ou indirectement pour leur compte ou celui d'autrui.

Voilà un bon exemple de la raison pour laquelle il ne faut pas tout prendre à la lettre, car, plus loin, la loi prévoit des exceptions. Par exemple, l'article 56 énumère les exceptions à l'article 55. Ce qu'il faut en retenir, c'est ceci: en vertu de quel principe prévoit-on des exceptions à cette règle? De toute évidence, la règle n'est pas absolue. Par conséquent, comment décide-t-on de ce qui représente une exception admissible à la règle?

Le principe invoqué pour imposer des restrictions aux juges agissant en une capacité extrajudiciaire est de savoir si pareille activité minera l'administration de la justice et la règle du droit ou sèmera le doute à leur sujet. Par conséquent, il ne faudrait pas que les juges soient mêlés à des affaires susceptibles de susciter la controverse chez beaucoup de membres de leur collectivité, car ils donneraient peut-être l'impression de manquer d'objectivité dans une cause particulière ou à l'égard d'un groupe de personnes. Leur participation à toute activité particulière pourrait-elle nuire ou, peut-être, donner l'impression de nuire à l'indépendance judiciaire, au principe d'impartialité ou encore aux deux? C'est la question qu'il faut se poser.

C'est pourquoi il ne faudrait pas que les juges participent à des activités au sujet desquelles ils pourraient être appelés à se prononcer ou dont pourrait être saisi l'organe judiciaire dont ils relèvent. Il ne faudrait pas, non plus, qu'ils puissent agir comme avocat devant leur propre tribunal ou toute cour connexe où il est possible de pratiquer le favoritisme réciproque. Enfin, il ne faudrait pas que les juges puissent se servir de leur poste de juge comme tremplin pour faire avancer leur carrière, bien que ce problème soit difficile à éviter parce qu'il est toujours possible de grimper les échelons au sein même de la magistrature. Cependant, la présence de carriéristes dans la magistrature sèmerait certes le doute quant à son impartialité.

Cela étant dit, il faut aussi reconnaître deux faits essentiels. Nous avons dans le passé affecté des juges à diverses fonctions extrajudiciaires et nous continuerons de le faire. Par conséquent, il faut pouvoir définir les limites légitimes de ces affectations. Fait plus important encore, l'indépendance judiciaire n'est pas un bien absolu comme tel. Nous ne souhaiterions pas avoir un appareil judiciaire entièrement indépendant. Il faut qu'il y ait un équilibre entre l'indépendance et l'obligation de rendre des comptes. C'est le juste équilibre entre ces deux attributs qui produit l'impartialité.

Si l'appareil judiciaire était tout à fait indépendant, vous pourriez vous retrouver avec des juges très partiaux. Plusieurs juristes ont écrit au sujet de la propension de la magistrature à accroître et à promouvoir ses propres pouvoirs.

Il faut peser l'indépendance judiciaire en fonction de l'utilité d'affecter des juges à des activités extrajudiciaires et du besoin réel d'obliger le pouvoir judiciaire à rendre des comptes.

My argument is that the principle used to establish the balance between these three competing values — that is, the good that comes from extrajudicial activity, the need for accountability and the need for judicial independence — is impartial adjudication. That is to say, what promotes impartial adjudication and what detracts from impartial adjudication.

Impartiality is required for the rule of law. It is a self-evident aspect of justice. It is a political prerequisite for public faith in the rule of law, something which is a very important point.

The question, then, properly posed, seems to me to be this: Would a particular type of extrajudicial activity be likely to cause one to doubt that their right to a fair and public hearing before an independent and impartial tribunal would be violated? The test would have to be applied to the judiciary generally and not a particular judge for the reasons set out by Professor Arthurs.

The legislation recognizes that we must balance judicial independence with accountability. It also recognizes that a political good is served by allowing judges to perform extrajudicial functions. While clause 55 seems like an absolute statement, clauses 56 and 57 deal with the exception and the question of remuneration.

My specific observation about the legislation is that it would allow a Canadian judge to become the paid employee of another organization or quasi-governmental body. The problem, as it has already come out, is that the requirements of the rule of law for that international organization require that the judge not be in the pay of a particular government. The requirements of the rule of law for us, however, require that the judge be on our pay. Perhaps there is some way to facilitate that with the wording of the bill, as has been discussed.

The question that arises is the possible appearance of careerism. Clearly, there may be higher status involved; but there is higher status involved in being promoted up through the ranks of the court itself.

Should the legislation, then, restrict the salary so that if it is paid by someone else, it can be no more than what they already receive?

The idea behind protecting judges' salaries is that you cannot lower their salaries in order to exert pressure on them. But at the same time, you do not want some foreign organization paying them \$200,000 or \$300,000 more than we do, because that would create the impression of careerism and partiality. The question of who pays the salary may be a secondary question in relation to the amount of the salary. You may want to say that they can be paid by the foreign organization but they cannot receive more money than they do now. The question of the living allowance may have to cover, for example, the expenses of living in The Hague as opposed to Fredericton, or something like that.

I return to subclause 56.1(6), which says nothing about the amount of remuneration. The principle in cases where you take a judge off the bench and appoint them to a commission is that they

Je soutiens que le principe qui sert à doser l'équilibre entre ces trois valeurs rivales — soit le bien qu'on tire des activités extrajudiciaires, le besoin de rendre des comptes et le besoin d'indépendance judiciaire — est l'impartialité des décisions. En d'autres mots, qu'est-ce qui favorise les décisions impartiales et qu'est-ce qui les défavorise?

La règle du droit exige l'impartialité. C'est là un aspect incontournable de la justice, une condition politique préalable si l'on veut que la population ait confiance dans la règle du droit. C'est un point fort important.

La question qu'il convient alors de se poser me semble être: un genre particulier d'activité extrajudiciaire serait-il susceptible de faire douter quelqu'un du respect de son droit à un procès public et équitable devant un tribunal indépendant et impartial? Il faudrait que le critère s'applique à tout l'appareil judiciaire plutôt qu'à un juge particulier, pour les raisons énoncées par M. Arthurs.

La loi reconnaît qu'il faut équilibrer le besoin d'indépendance judiciaire avec l'obligation de rendre compte. Elle reconnaît aussi qu'il est dans l'intérêt du pouvoir politique de permettre aux juges d'assumer des fonctions extrajudiciaires. Alors que l'article 55 semble en énoncé absolu, les articles 56 et 57 prévoient des exceptions et portent sur la rémunération.

L'observation particulière que j'ai à faire au sujet du projet de loi est qu'il permettrait à un juge canadien de travailler pour le compte d'un autre organisme ou d'un autre organe quasi gouvernemental et d'être rémunéré par lui. Le hic, comme il a déjà été mentionné, c'est que la règle du droit s'appliquant à ce organisme international lui interdit d'employer un juge rémunéré par un gouvernement particulier. Or, au Canada, la règle du droit veut que le juge soit rémunéré par le gouvernement. Comme il en a été question plus tôt, il y a peut-être moyen de modifier le libellé du projet de loi pour contourner cette difficulté.

La question qui se pose concerne l'éventuelle émergence de carriéristes. Manifestement, le juge pourrait vouloir accéder à un poste plus élevé; cependant, il y a aussi moyen de le faire au sein même de la magistrature.

Faut-il, alors, imposer dans la loi des limites à la rémunération pour faire en sorte que, lorsqu'elle est versée par d'autres que le gouvernement, elle ne peut excéder la rémunération actuelle du juge?

Le salaire du juge est protégé pour éviter que l'on n'abaisse sa rémunération en vue d'exercer des pressions sur lui. Par contre, faut aussi éviter qu'un organisme étranger lui verse 200 000 \$ ou 300 000 \$ de plus que ce qu'il touche ici, parce que cela donnerait alors l'impression que le juge est un carriériste et qu'il manque d'impartialité. La question de savoir qui verse la rémunération pourrait bien être secondaire par rapport au montant versé. Il conviendrait peut-être de dire qu'il peut être rémunéré par un organisme étranger, mais qu'il ne peut toucher plus que ce qu'il touche actuellement. Il faudra peut-être trouver une formule de compensation, par exemple que les frais de subsistance couvrent le coût de la vie plus élevé à La Haye qu'à Fredericton.

Revenons au paragraphe 56.1(6) qui ne dit rien au sujet du montant de la rémunération. Habituellement, lorsqu'un juge est déchargé de ses fonctions judiciaires et qu'il est nommé à un

receive the same salary. It is not a question of which department of the government pays. You are concerned about the judge not being able to gain any advantage or appear to gain any advantage out of changing positions. You may want to look at the question of the amount of remuneration as opposed to who pays it.

Second, the change in procedure for granting leaves up to six months within the judiciary under the approval of the chief justice and, for more than six months, with the approval of the Governor in Council, seems to be in keeping with the ideal of judicial independence in that it allows the judiciary a certain amount of administrative mastery of its own affairs.

Third, would the participation of Canadian judges in extrajudicial matters of the kind described in proposed section 56.1 call their judicial independence and impartiality into question? That is the key issue. The political goal is to maintain public confidence in the impartiality of the judiciary. This is difficult to answer in the specific case for which this legislation is designed to deal. It does not seem to me that it would call impartiality into question. It is hard to see how this is a controversial issue for Canadians, where they would see their judge acting in such a way as to state an opinion that somehow would bring into doubt the impartiality of the judiciary in general.

As you have already discussed, there are numerous precedents for this. At the same time, I wish to express my concern about this area of the legislation. Clause 56.1 is vague. It states "participate", and subclause (1) states, "in international activities". What could that mean?

Senator Nolin: Anything outside Canada.

Mr. Malcomson: Yes; or, for example, driving motor boats after whales. The second category is "international technical assistance programs, the work of international organizations of states, or an institution of such an organization."

I can understand why you draw the legislation up this broadly. You cannot list every possibility and it would be hard to say in advance that this one is good and this one is not. The activities must be broadly defined, and you can see what the legislation aims at.

The question is: How does one deal with this? Here, again, I would turn your attention to a different aspect of the proposed legislation. You may want to ensure there is public debate and discussion over such an appointment. One possibility would be to require the authorization of Parliament as opposed to require the authorization of the Governor in Council. A public debate over a possibly controversial appointment would then take place and the political question of whether or not this would call judicial impartiality into question would be discussed — that is, the merits of the case would be discussed.

Finally — and, I am somewhat hesitant about this point, but it did come up in the earlier discussion — one particularly absolute principle of the idea of the rule of law is that no one is above the law. This includes judges. I raise this as a general point because, at the very least, this legislation creates the appearance that it is all

commission, il touche le même traitement. Cela n'a rien à voir avec le ministère qui paie. L'important, c'est que le juge ne puisse pas gagner plus ou sembler gagner plus. Il vaudrait peut-être mieux se concentrer sur le montant de la rémunération, plutôt que sur l'organisme qui la verse.

En deuxième lieu, la nouvelle procédure prévue pour accorder des congés à des juges jusqu'à concurrence de six mois, sur approbation du juge en chef, et de plus de six mois, sur approbation du gouverneur en conseil, semble respecter l'idéal d'indépendance judiciaire, en ce sens qu'elle laisse à la magistrature une certaine latitude administrative.

Troisièmement, la participation de juges canadiens à des activités extrajudiciaires du genre décrit à l'article 56.1 projeté mettrait-elle en cause leur indépendance judiciaire et leur impartialité? C'est là le point crucial. Sur le plan politique, l'objectif est de faire en sorte que la population continue d'avoir confiance dans l'impartialité de l'appareil judiciaire. Il est difficile d'en juger dans le cas particulier sur lequel porte le projet de loi à l'étude. Il ne me semble pas que l'impartialité soit mise en doute. Il est difficile de voir comment cette question pourrait faire l'objet d'une controverse au Canada; je conçois difficilement un juge qui se comporterait de façon telle qu'il sème le doute au sujet de l'impartialité de tout l'appareil judiciaire.

Comme on l'a déjà fait remarquer, il existe de nombreux précédents à cet égard. Simultanément, je tiens à exprimer des réserves au sujet de cette partie du projet de loi. L'article 56.1 est vague. Il parle de participation et, au paragraphe (1), d'«activités internationales». Qu'entend-on par là?

Le sénateur Nolin: Toute activité qui se déroule à l'extérieur du Canada.

M. Malcomson: Cela peut aussi désigner la chasse aux baleines à bord d'un canot à moteur. La seconde catégorie d'activités est les «programmes internationaux d'assistance technique ou les travaux d'une organisation internationale d'États ou d'une de ses institutions...»

Je puis comprendre pourquoi on couvrirait l'article en termes aussi vagues. Il est impossible de prévoir toutes les éventualités et il serait difficile de dire, à l'avance, que telle activité est permise et telle autre, pas. Il faut donc définir les activités en termes généraux, mais on peut quand même voir où l'on veut en venir.

Cependant, il faut se demander comment régler cette question. De nouveau, j'attire votre attention sur un autre élément du projet de loi. Vous auriez peut-être intérêt à faire en sorte que pareille nomination fasse l'objet d'un débat public et d'un examen. On pourrait notamment exiger l'autorisation du Parlement plutôt que la simple autorisation du gouverneur en conseil. On pourrait alors débattre publiquement d'une nomination controversée et voir si, oui ou non, elle met en cause l'impartialité de l'appareil judiciaire... en d'autres mots, on discuterait du mérite de la nomination.

Enfin — j'hésite un peu quant à ce point, mais il en a été question plus tôt —, un principe particulièrement absolu de la règle du droit est que nul n'est au-dessus des lois, juges inclus. J'en parle en termes généraux parce que, à tout le moins, le projet de loi donne l'impression qu'un juge pourra désormais participer à

right for a judge to engage in extra judicial activity not presently authorized by legislation and that, somehow, this legislation will legalize and make acceptable, in an *ex post facto* manner, what has already taken place. The idea of this being defended as a purely technical matter seems to be very problematic. That does not strike me as a technicality when it comes to the actions of a judge, because judges observe technicalities and rule on technicalities constantly. I say that hesitantly, because I do not know the particular legal status of the present leave.

Senator Cools: We cannot find out properly, either.

Mr. Malcomson: That may be a question for Department of Justice officials.

Senator Nolin: We put it to them already.

The Chair: Thank you very much, Professor Malcomson.

Senator Pearson: Thank you very much Professor Malcomson. I appreciate your approach from the political science point of view and the issues of principles. You make me think of what kinds of principles are involved in this issue. I think some of them have not yet been fully explored.

For me, the issue is that we are in a changing world. The Fathers of Confederation certainly never would have envisaged the kind of world — and, I am not talking about Canada but about the world — that we are living in now and the need for various countries, which have always been in the forefront of human rights, to be able to adapt their systems to allow for our active participation in working for human rights issues.

For some time, I have been following the possible evolution of an international court of criminal justice. These are some of the kinds of things that are moving into the future. Canada should prepare itself so that we are able to lend our assistance to these evolving institutions. I agree very much that the rule of law is the primary concern and that it is the higher order principle about independence of the judiciary. Some of your points are very well taken and very well explained.

This is a philosophical question. I feel strongly that the opportunity for Justice Arbour to work for the International War Crimes Tribunal on Bosnia and Rwanda is extremely important for us, particularly because she is a woman. This may not be a principle that you are interested in, but we are. A report is coming out in November in the United Nations. I take exception to the fact that you call it a foreign organization. We are members of the United Nations, so "foreign" is not the right word.

The Graça Machel Report, which is coming down on the condition of children in zones of conflict, is a very powerful report. It calls for increased response to the fact that children are not just victims accidentally, but have become the actual targets of war. One of the opportunities in this tribunal will be to address some of those issues. Justice Arbour is the kind of person who will be able to help move those kinds of issues along.

des activités extrajudiciaires jusqu'ici interdites, qu'il légalise et rend acceptable, après coup, ce qui a déjà eu lieu. L'idée qu'on puisse dire qu'il s'agit d'une question d'ordre purement technique me semble susciter toutes sortes de problèmes. Pareil argument ne me plaît pas lorsqu'il est question des agissements d'un juge, parce que les juges sont constamment appelés à tenir compte de détails techniques et à interpréter les subtilités de la loi. J'hésite, parce que j'ignore quel statut juridique particulier est réservé actuellement à ces congés.

Le sénateur Cools: Nous aussi, nous avons de la difficulté à obtenir une réponse à ce sujet.

M. Malcomson: Il faudra peut-être poser la question aux hauts fonctionnaires du ministère de la Justice.

Le sénateur Nolin: Nous la leur avons déjà posée.

La présidente: Monsieur Malcomson, je vous remercie beaucoup.

Le sénateur Pearson: Moi aussi, je vous suis reconnaissante. Il m'a été utile de voir la question sous l'angle de la science politique et de discuter de principes. Votre exposé m'a incitée à y réfléchir. Je crois que nous ne les avons pas tous cernés.

J'estime que nous vivons dans un monde en pleine évolution. Les Pères de la Confédération n'auraient certes jamais imaginé le genre de monde — je ne parle pas uniquement du Canada, mais du monde entier — dans lequel nous vivons actuellement et le besoin, pour divers pays qui ont toujours été à l'avant-garde du respect des droits de la personne, d'adapter leur régime de manière à pouvoir prendre une part active à la question de la violation des droits de la personne.

Depuis quelque temps déjà, je suis le dossier d'un éventuel tribunal international de justice pénale. Voilà le genre de choses qui s'annoncent. Il faudrait que le Canada se prépare à pouvoir contribuer à ces nouvelles institutions. J'en conviens avec vous: la règle du droit est la préoccupation centrale et le principe premier de l'indépendance judiciaire. Certains points que vous avez fait valoir me plaisent beaucoup, et vous les avez fort bien expliqués d'ailleurs.

Ma question porte sur un principe. J'accorde une très grande importance à la possibilité que la juge Arbour puisse travailler pour le Tribunal international des crimes de guerre en Bosnie et au Rwanda, particulièrement du fait qu'elle est une femme. Le principe ne vous intéresse peut-être pas, mais il nous intéresse. Les Nations Unies prévoient déposer un rapport à ce sujet en novembre. Je soulève une objection au fait que vous qualifiez d'étranger cet organisme. Le Canada est membre des Nations Unies. Le mot «étranger» n'est donc pas juste.

Le rapport Graça Machel à paraître sur la condition des enfants dans les zones de conflit est rédigé en termes très vigoureux. Il exige que l'on tienne davantage compte du fait que les enfants ne sont pas des victimes accidentelles de la guerre, mais bien de véritables cibles. Le tribunal aura entre autres la possibilité d'examiner certaines de ces questions. La juge Arbour est capable de faire progresser ce genre de dossiers.

When you are looking at the principles of how Canada acts in the world, I agree that it must be done always under the rule of law, because that would otherwise jeopardize our way, but I would be interested in some of your comments about how you see the rule of law in the Canadian context as opposed to the rule of law in the international context.

Mr. Malcomson: It seems to me that, with the recent example of the turbot war, and so on, we do not exactly agree with international law. We often then stand on the principle of sovereignty and are talking about the rule of our own law as opposed to international law. That is a very difficult subject. Clearly, as you say, the situation is evolving, and we will run into ever-greater problems of the rule of one law over the rule of the other law and the requirements for both of those.

I do not know how you resolve that. Many political scientists are doing scholarship in this area, and the whole area of sovereignty is now being called into question. The basic point is the notion or idea of sovereignty and what it means for us to be a sovereign state and yet be bound by international law.

Senator Nolin: Thank you, Mr. Malcomson, for your remarks.

I wish to be very clear that I do not oppose modernizing the rule of the judiciary. However, I also want to be clear that, when so doing, we should respect our past and function in a way which will respect our rule of law. If our Constitution needs to be clarified, let us do it. If the law needs to be clarified, let us do it. But let us do it in a fashion that will achieve exactly that, not by using language that is so broad that a judge can do whatever he wants when he is outside Canada with the blessing of his chief justice or the Government of Canada.

I have not a single problem with Justice Arbour, and I think we should have more situations like that. But how can we do so while ensuring that we are respectful of our past and the rule of law of Canada? I am not sure now that we are doing that. We are doing it in an expeditious fashion, calling it a technical law. It is not a technical bill. It involves principles, and we should look at that at length. If we need to look at it in more detail, we should do so. We must do it properly.

The government should have introduced a private, special bill which dealt only with Madam Justice Arbour.

You have alluded to proposed section 56.1(1). The previous witness was a bit puzzled by the fact that 56.1(6) only covered by two of the four options, but I think there is a reason for that. In paragraph 1, they are envisaging the judge performing international activities and still being paid as a judge. I would like to hear your comments on that.

Let us limit our discussion now to extrajudicial activities. I think we all agree if it is judicial duties included in international activities. However, what happens to extra non-judicial matters

Si l'on s'arrête aux principes qui guident l'action canadienne dans le monde, je suis d'accord qu'il faut toujours respecter la règle du droit, sans quoi notre façon de faire serait compromise. Cependant, j'aimerais savoir comment vous concevez la règle du droit en contexte canadien, par opposition au contexte international.

M. Malcomson: Il me semble qu'étant donné ce qui est arrivé récemment dans la guerre du flétan noir, entre autres, nous n'épousons pas fidèlement le droit international. Souvent, nous invoquons le principe de la souveraineté pour faire valoir la primauté de notre propre droit. La question est fort complexe. De toute évidence, comme vous le dites, la situation évolue, et nous serons confrontés à des conflits de plus en plus nombreux entre la règle de notre droit et celle du droit international et à leurs exigences différentes.

J'ignore comment régler ce genre de problème. De nombreux politologues font des recherches dans ce domaine, et on commence à mettre en question l'idée même de la souveraineté. Le point essentiel est le principe de la souveraineté et ce que nous entendons par État souverain qui doit, pourtant, respecter le droit international.

Le sénateur Nolin: Monsieur Malcomson, je vous remercie de ces observations.

Je tiens à bien préciser que je ne suis pas opposé à une modernisation des lois s'appliquant aux juges. Toutefois, je tiens aussi à bien préciser que cette modernisation doit se faire dans le respect de notre passé et de notre règle du droit. Si, pour le faire, il faut préciser la Constitution, qu'à cela ne tienne! S'il faut préciser la loi, n'hésitons pas! Par contre, faisons-le d'une manière qui donne très exactement le résultat recherché, plutôt que d'utiliser un libellé si vague que les juges sont libres de faire ce qu'ils veulent lorsqu'ils se trouvent à l'étranger, avec la bénédiction du juge en chef ou du gouvernement du Canada.

Je n'ai aucune objection à la nomination de la juge Arbour, et il faudrait même qu'il y en ait plus, selon moi. Toutefois, comment le faire sans tourner le dos à notre passé et à la règle du droit du Canada? Je commence à me demander si c'est ce que nous faisons. Nous procédons à la hâte, en qualifiant la loi de technique. Ce n'est pas un projet de loi d'ordre technique. Il met en jeu des principes qu'il faudrait approfondir. S'il mérite une étude plus détaillée, il faudrait le faire. Il ne faudrait pas sauter les étapes.

Il aurait fallu que le gouvernement dépose un projet de loi spécial d'intérêt privé qui aurait porté uniquement sur le cas de Mme Arbour.

Vous avez mentionné le paragraphe projeté 56.1(1). Le témoin qui vous a précédé s'étonnait un peu que le paragraphe 56.1(6) ne parle du traitement que dans deux des quatre éventualités. Cependant, j'estime qu'il y a une raison à cela. Au paragraphe 1, il est question du juge qui participe à des activités internationales tout en étant rémunéré comme juge. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Pour l'instant, limitons-nous aux activités extrajudiciaires. Nous sommes tous d'accord, je crois, lorsque les fonctions judiciaires sont incluses dans les activités internationales. Par contre, que dire

included in international activities being paid by a government? Where is the independence of that judge when he comes back?

Mr. Malcomson: Does it not always depend on the nature of the activity?

Senator Nolin: Of course.

Mr. Malcomson: Fundamentally, it is a political decision as to whether or not you believe that that activity would somehow cause people to begin to doubt the impartiality of the judiciary.

Senator Nolin: That is my main question. That is section 11(d) of the Charter.

Mr. Malcomson: As I suggested, rather than try to narrowly define the acceptable activities in the legislation, you need to look more at the approval mechanism and the question of whether it is the Governor General in Council that approves this or whether it should not be Parliament. In a parliamentary debate, you will get a discussion on this point. Ultimately, it cannot be settled by law. It can only be a political decision as to whether the people who hold public office will allow a judge to do something and whether, in their wisdom, they think that will call the rule of law and the impartiality of the judiciary into question subsequently.

Senator Nolin: Hopefully, we will come to that conclusion, but not in an expeditious fashion. Thank you very much.

Senator Milne: Professor Malcomson, it seems to me that your point here today has been about the rule of law. The one specific thing you have said is that decisions of this nature should be taken out of the hands of the Governor in Council and put into the hands of Parliament. Does that not in itself immediately impair the judicial insulation from the political process from the appearance of impartiality? That proposal might very quickly lead us down into more of an Americanization of our judiciary, and I am quite concerned about that particular, specific proposal.

Mr. Malcomson: In any matter of public policy, you make the law so that the balance is tilted on the side that you want. So that good or evil can come from either way that you do it. You could have the Governor General in Council do this. The problem with that is that the Governor General in Council could then make appointments and, as we get into this and there are more and more international appointments, they are just rubber-stamped through that office and there is no public debate. The question arises whether, down the road, this will not cause people to then come to doubt the impartiality of the judiciary after you have a good number of judges doing this because you have never had any debate on whether that particular activity would somehow then call into question their ability to be an impartial adjudicator five years from now. That might be the greater danger rather than the kind of debate concerning what would happen if you had a parliamentary debate over the question of whether this particular judge should do this. The question would be: How will doing this impair her ability to act as a judge when she returns to the bench?

Senator Milne: Do you feel it will?

des activités non judiciaires comprises dans les activités internationales rémunérées par un gouvernement? À quel point le juge, à son retour, est-il indépendant?

M. Malcomson: N'est-ce pas toujours fonction de la nature de l'activité?

Le sénateur Nolin: Bien sûr.

M. Malcomson: Il s'agit essentiellement d'une décision politique. Estimez-vous que cette activité pourrait d'une certaine façon en inciter certains à douter de l'impartialité de la magistrature?

Le sénateur Nolin: C'est là ma principale préoccupation. Il s'agit du paragraphe 11 d) de la Charte.

M. Malcomson: Comme je l'ai proposé, plutôt que d'essayer de définir avec précision les activités acceptables dans la loi, il faut se concentrer davantage sur le mécanisme d'approbation et décider s'il appartient au gouverneur en conseil d'approuver l'activité ou s'il ne vaut pas mieux que ce soit le Parlement. Durant un débat parlementaire, on examinerait ce point. En fin de compte, ce n'est pas la loi qui sera déterminante. Ce sont les élus qui décideront si ceux qui ont une charge publique permettront à un juge de faire quelque chose et si, dans leur sagesse, ils estiment que cela pourrait semer le doute quant à la primauté du droit et à l'impartialité des juges.

Le sénateur Nolin: Avec un peu de chance, nous en viendrons à cette conclusion, sans sauter d'étapes. Je vous remercie beaucoup.

Le sénateur Milne: Monsieur Malcomson, le point que vous avez fait valoir aujourd'hui me semble porter sur la règle du droit. Le point essentiel à retenir de votre exposé, c'est que les décisions de cette nature ne devraient pas incomber au gouverneur en conseil, mais au Parlement. Cela ne mine-t-il pas immédiatement l'impartialité judiciaire puisque, ainsi, le pouvoir juridique n'est plus isolé du pouvoir politique? Cette proposition pourrait très rapidement nous entraîner vers une plus grande américanisation de notre appareil judiciaire. Je trouve cette proposition très préoccupante.

M. Malcomson: Dans toute question de politique gouvernementale, il faut légiférer de manière à faire pencher la balance du côté désiré. Ainsi, peu importe qui détient le pouvoir d'approbation, il y aura du bon comme du mauvais. Le gouverneur général en conseil pourrait le faire. Cependant, à mesure que le processus perdrait de sa nouveauté et que se multiplieraient les nominations à des postes d'organismes internationaux, elles seraient simplement approuvées d'office, sans débat public. Il faut alors se demander si, plus tard, cela n'entraînera pas les Canadiens à douter de l'impartialité des juges, parce qu'on n'aura jamais discuté de la possibilité que l'activité particulière puisse, cinq ans plus tard, mettre en question la capacité du juge d'agir comme arbitre impartial. Ce danger pourrait s'avérer plus grand encore que le danger d'une éventuelle perte d'indépendance si le Parlement devait décider qu'un juge en particulier peut faire telle chose. Il faudrait se demander en quoi cela nuira à la capacité d'agir du juge lorsqu'il reprendra ses fonctions judiciaires.

Le sénateur Milne: Estimez-vous que cela nuira?

Mr. Malcomson: No.

Senator Cools: I thank Mr. Malcomson for what I thought was a very insightful and thoughtful presentation.

Following on from Senator Milne's question, I should like to remind the committee that the reason these issues were put into Parliament's hands many generations ago was exactly to avoid the mischief that can flow from having them in the hands of the executive. Therefore, when people are currently advocating to give them all to the executive, perhaps that is a change that we will make in today's community, but it is a change which would require much public policy discussion.

I thank you for raising the need for public debate on this issue, because a characteristic of this bill is that it has been pushed to be passed without debate.

Last June, attempts were made to pass this bill without even sending it to committee. It has taken strenuous work to gain even this little bit of public discussion. I encourage the chair to have more public discussion.

Yes, rules, laws and constitutions may be changed. We are all flexible. However, let us make such changes within the rule of law and with the proper amount of public discussion and participation. This piece of legislation fundamentally alters public policy and should not pass here disguised as a technical, housekeeping amendment. I thank you for making that point.

I move to the issue of careerism and the perception that these sorts of activities possibly might impair a judge's ability. Are you aware of any opinions which have been expressed in international journals about Madam Justice Arbour's appointment?

Mr. Malcomson: No.

Senator Cools: For the interest of the committee, I should like to draw attention to one particular international publication, *Ms. magazine*. That magazine carried a damning and worrisome article which suggested that Madam Justice Arbour orchestrated her way to the appointment and, if necessary, tampered with judgments. I quote the journalist so that these words are not attributed to me:

... Arbour was asked to head up the government investigation.

This is regarding the riot at the Prison For Women in 1994. The article goes on to state:

By the time her 311-page report was released in April 1996, Arbour had already been appointed to head up the war crimes tribunals. It was impossible not to see her findings as a dress rehearsal for the judge's new role as an international advocate...

It is serious when a judge's findings, decisions or rulings are hounded by suspicion and conjecture. This article also questions a few other Arbour judgments, including her acquittal of Imre Finta

M. Malcomson: Non.

Le sénateur Cools: Je remercie M. Malcomson de nous avoir fait un exposé fort réfléchi et instructif.

Dans la foulée de la question qu'a posée le sénateur Milne, je tiens à rappeler aux membres du comité que la raison invoquée pour confier ces questions au Parlement, il y a de nombreuses générations, était justement d'éviter le tort qui peut être causé lorsqu'elles relèvent du pouvoir exécutif. Par conséquent, maintenant que l'on réclame de les confier toutes au pouvoir exécutif... c'est peut-être un changement qu'il faudra adopter, mais il faudra auparavant débattre longuement de la politique gouvernementale.

Je vous remercie d'avoir souligné la nécessité de tenir un débat public sur cette question, parce qu'on a effectivement cherché à nous faire adopter ce projet de loi sans débat.

En juin dernier, on a essayé de le faire adopter sans même le soumettre à l'examen d'un comité. Il a fallu déployer beaucoup d'efforts en vue d'obtenir le petit peu de débat public que nous avons actuellement. J'encourage la présidente à intensifier le débat public.

Les règles, lois et constitutions peuvent effectivement être modifiées. Nous sommes tous flexibles. Cependant, procédons à pareil changement dans les limites de la règle du droit et après un débat et une consultation publics convenables. La mesure législative à l'étude change fondamentalement la politique gouvernementale; il ne faudrait donc pas essayer d'en faire une modification administrative, d'ordre technique. Je vous remercie d'avoir souligné ce point.

Parlons maintenant de la question du carriérisme et de l'idée que ce genre d'activités pourrait un jour nuire à la capacité du juge. Que vous sachiez, des opinions au sujet de la nomination de Mme Arbour ont-elles été émises dans des revues internationales?

M. Malcomson: Non.

Le sénateur Cools: À titre indicatif, j'aimerais attirer l'attention du comité sur une publication internationale en particulier, soit la revue *Ms.*, dans laquelle a paru un article inquiétant et accablant selon lequel Mme Arbour se serait organisée pour obtenir cette nomination et aurait, au besoin, trafiqué des jugements en conséquence. Je vous cite l'article, afin que l'on ne pense pas que ces mots sont de moi:

... Mme Arbour a été priée d'assumer la direction de l'enquête gouvernementale.

Il est question ici de l'émeute survenue en 1994 à la prison des femmes. L'auteur poursuit:

Lorsque son rapport de 311 pages a été rendu public en avril 1996, Mme Arbour avait déjà été nommée à la tête du tribunal des crimes de guerre. Il était impossible de ne pas voir dans ses conclusions une répétition en vue du nouveau rôle qu'elle sera appelée à jouer sur la scène internationale...

L'affaire est grave: on émet des soupçons et des conjectures au sujet des conclusions, décisions et interprétations d'un juge. L'article met aussi en doute d'autres jugements rendus par Mme Arbour, y compris sa décision d'acquitter Imre Finta:

... a gendarme captain in Nazi-occupied Hungary who was accused of shipping 8,617 Jews to death camps and who fled to Canada.

Critics said that Madam Justice Arbour's 1992 ruling, based on a strict interpretation of Canadian penal statutes, shows a profound lack of understanding of the Nuremberg principles.

It goes on and on.

One of the unfortunate effects of the atmosphere of privacy and secrecy and the lack of proper public discussion regarding Bill C-42 is that every decision Justice Arbour has made may now be placed under some sort of scrutiny to see whether it was made with an eye to careerism or for promotion.

Can the witness comment on those issues although he has not seen the article? For the record, it is *Ms. magazine*, July-August 1996 issue.

The Chair: If you could give that reference to our committee clerk, we will distribute it to all the senators. It might be of value.

Professor Malcomson, obviously you do not have it. Perhaps you could comment on a general basis?

Mr. Malcomson: It would be appropriate for me to say that the legislation should be designed so that the appearance of careerism is avoided. That is the real key.

I have no reason to suspect that Justice Arbour is guilty of careerism and I would not say that. However, any judge could be open to this kind of attack. That would be extremely unfortunate and it would cause questions to be raised about judicial impartiality in Canada.

Senator Cools: That is precisely my point. In the absence of the proper public debate on these issues, and in the absence of issues advancing through proper procedures, we all lend ourselves to such a development. I will submit to you that any and every judge who finds themselves in a similar position will now be subject to this sort of criticism, suspicion and, at best, cynicism. It is, indeed, a very serious matter.

I found this article very disturbing when I read it. I was sort of saying, "How could anyone write this sort of thing? This is not right. This is not proper."

However, you know the old maxim: Once a judge steps down from the lofty heights of the bench, then "unlofty" things begin to happen.

You raise a very important issue of the *ex post facto* legalization of a particular act. I cannot find out how much Madam Arbour is making nor exactly how long she will be gone. I have not been able to find out where or how the bill itself originated. I am told that Madam Arbour procured all of this on her own.

We are talking about the rule of law. We are being asked to justify all of these actions because, obviously, a judge is exempt from the law. We are being told, somehow or other, that it is okay

... ce capitaine de la police hongroise, sous l'occupation nazie, qui a été accusé d'avoir envoyé à des camps d'extermination 8 617 juifs et qui s'est réfugié au Canada.

D'après certaines critiques, la décision prise en 1992 par Mme Arbour qui se fondait sur une stricte interprétation des lois pénales canadiennes révèle une méconnaissance profonde des principes de Nuremberg.

L'auteur multiplie les exemples.

Le climat de secret et de portes closes et l'absence de débat public convenable au sujet du projet de loi C-42 ont eu pour effet malencontreux de faire douter de toutes les décisions rendues par Mme Arbour; elles seront peut-être soumises à un examen quelconque pour voir si la juge les a prises en vue de faire progresser sa carrière ou de promouvoir ses intérêts personnels.

Le témoin peut-il faire des observations à ce sujet, même s'il n'a pas lu l'article? Je précise qu'il s'agit du numéro de juillet-août 1996.

La présidente: Si vous voulez bien donner la référence à notre greffier, nous en ferons distribuer un exemplaire à tous les sénateurs. Cela pourrait être utile.

Monsieur Malcomson, de toute évidence, vous n'en avez pas d'exemplaire. Vous pouvez peut-être vous borner à faire des commentaires généraux?

M. Malcomson: Il conviendrait de dire qu'il faut libeller la loi de manière à éviter de donner une impression de carriérisme. Voilà l'élément clé.

Je n'ai aucune raison de croire que Mme Arbour a agi par carriérisme, et je ne le dirai pas. Cependant, n'importe quel juge pourrait être la cible de pareilles attaques. Ce serait extrêmement malencontreux et cela mettrait en doute l'impartialité judiciaire au Canada.

Le sénateur Cools: C'est exactement ce que je fais valoir. En l'absence d'un débat public en règle de ces questions et en l'absence du respect de la procédure habituelle, nous prêtons le flanc à de telles attaques. Je soutiens que tous les juges qui se trouvent dans la même situation feront maintenant l'objet de ce genre de critiques, de soupçons et, au mieux, de cynisme. La question est effectivement très grave.

Cet article m'a beaucoup troublée. Je me suis dit: «Comment peut-on écrire de pareilles choses? On ne devrait pas pouvoir écrire cela; ce n'est pas correct.»

Vous connaissez tous cependant la vieille maxime: quand un juge n'a plus l'auréole de sa fonction, il s'expose à toutes sortes de bassesses.

Vous avez soulevé un point fort important: celui de la légalisation, après coup, d'une activité particulière. Je suis incapable d'obtenir de l'information sur la rémunération de Mme Arbour et sur la durée de son congé. J'ai été incapable de découvrir les origines du projet de loi comme tel. On me dit que Mme Arbour a fait tout cela de son propre chef.

Nous discutons de la règle du droit. On nous demande de justifier tous ces actes parce que, de toute évidence, le juge est soustrait aux lois. On nous dit d'une certaine façon que le juge

for a judge to break the law because it is prestigious for Canada. I must conclude, of course, that this is a prestigious breaking of the law.

Please comment on the *ex post facto* legalizing of those actions.

Mr. Malcomson: *Ex post facto* legislation is prohibited by the U.S. Constitution. It clearly is a violation of the rule of law. The cases where it is used are usually extremely unusual. There may be some way in which obeying a particular rule could lead to an injustice, so you did not and somehow you legalized it after the fact.

The principle of the rule of law is that you know the consequences of your actions in advance so that you can judge accordingly. That is why law cannot be changed *ex post facto* — so that I am not guilty of a crime which is not a crime today but could be a crime tomorrow and though I acted according to the law as it was then.

I do not know whether Justice Arbour is in violation of the law right now. Who knows? It seems there are two points. First, does existing legislation somehow covers what has already happened? There might be a legal argument to be made that way. We were talking about precedents this morning and how they have been covered in the past. There seems to be some uncertainty about that.

Second, I do not know what sort of leave or continuing series of leaves she may have been granted thus far. That seems to be an issue.

I would suggest that is the kind of thing that raises a very serious question in the public mind. Certainly a lawyer appearing before a judge who had somehow been tainted with the idea that they had once not stuck exactly to the law, would be very interested in arguments that flowed from that kind of question, especially in appealing cases decided by that judge.

Senator Cools: To expand on what is being said here, there is an additional philosophical and moral question raised: Exactly what are the conditions, rules and laws which will guide the procurement of judges for highly paid job opportunities.

A problem arises if you merely focus on one side of the question. You are not doing justice to the whole picture. There is good to be accomplished for Canada in the participation of our judges in all these things.

It becomes a question of balancing these competing goods.

Canada's international duties are of paramount importance. The question is, why would judges participating in these international duties be beyond the law?

The subject amendments in Bill C-42 circumvent the law as it applies to judges because, for some mysterious reason which is not dealt with, this group of individuals appears to have its fingers in the pulse of the legislative apparatus of Parliament.

peut enfreindre la loi parce que son affectation est source de prestige pour le Canada. Force m'est de conclure, naturellement, qu'il s'agit-là d'une prestigieuse violation de la loi.

Je vous saurais gré de me donner votre opinion concernant la légalisation, après coup, de ces actes.

M. Malcomson: La Constitution des États-Unis interdit la légalisation, après coup. De toute évidence, il s'agit-là d'une violation de la règle du droit. Les situations qui justifient la légalisation, après coup, sont habituellement fort inusitées. Il se peut que l'obéissance à une règle particulière menace d'entraîner une injustice; à ce moment-là, on n'observe pas la règle et on s'arrange pour légaliser la désobéissance, après coup.

La règle du droit a pour principe que l'on connaît les conséquences de ses gestes à l'avance de sorte qu'on peut décider en connaissance de cause. C'est pourquoi on ne peut changer la loi après coup — pour empêcher que je puisse être jugé coupable d'un crime qui n'en est pas un aujourd'hui, mais qui pourrait le devenir demain, même si j'ai respecté la loi au moment où j'ai agi.

J'ignore si Mme Arbour a enfreint la loi. Qui sait? J'y vois deux questions. D'une part, la loi existante prévoit-elle quelque chose au sujet de ce qui s'est déjà produit? On pourrait l'affirmer. Il était question, ce matin, de précédents et de la suite qui y avait été donnée dans le passé. Il semble y avoir un certain flottement à cet égard.

D'autre part, j'ignore quelle sorte de congé ou série de congés a été accordée à Mme Arbour jusqu'ici. Cela semble être un point important.

À mon avis, c'est exactement le genre de chose qui sème le doute dans l'esprit de la population. Certes, l'avocat qui se présente devant un juge qui n'aurait peut-être pas respecté à la lettre la loi dans le passé s'intéresserait vivement aux arguments qui découlent de ce genre de questions, particulièrement s'il en appelle d'une décision prise justement par ce juge.

Le sénateur Cools: J'ajoute que la question en soulève une autre d'ordre philosophique et moral: quelles sont exactement les conditions, règles et lois qui s'appliqueront à la nomination de juges à des postes à rémunération élevée?

Il y a un problème si l'on ne voit qu'un côté de la médaille. On n'obtient pas un tableau juste de la situation. La participation de nos juges à toutes ces activités a du bon pour le Canada.

Il faut décider comment équilibrer ces intérêts divergents.

Le sénateur Cools: Les fonctions internationales du Canada sont d'une importance primordiale. Mais il faut avant tout se demander pourquoi les juges qui participent à ces activités internationales devraient être au-dessus des lois.

Les modifications de fond apportées dans le projet de loi C-42 contournent la loi applicable aux juges parce que, pour une raison quelconque dont il n'est pas question, ce groupe semble être au courant de ce qui fait tiquer l'appareil législatif du Parlement.

Ms. magazine has published articles which pose this kind of conjecture. To my knowledge, this is the first time in the history of Canada that judges' motivations are being questioned. I find that very disturbing.

The Chair: I have several questions that I want to ask you, Professor Malcomson. First, however, I wish to point out that *Ms. magazine* is an American magazine and we know, in fact, the judicial system in the United States is elected up to the position of Supreme Court in the United States.

Senator Beaudoin: Federal Court, too?

The Chair: Yes. Therefore, a state judge or a provincial judge might be subject to a somewhat different journalistic style in the United States because careerism may take on a different meaning.

My first question to you is with respect to careerism. It would appear to me that we have in the past allowed our judges to do a number of additional judicial duties, royal commissions, adjudications. Would you see those duties as something that could be subject to an attack on the basis of careerism? I will give you an example. Justice Macdonald headed the RCMP inquiry which went on for an extremely long period of time. If his participation was an upward career move, it did not seem to do him much good, because it took him another 10 years before he was appointed to the Alberta Court of Appeal. I suspect that had more to do with the Conservatives coming to power and he had been a Liberal appointment.

Do you think that careerism is really a problem among our judiciary?

Mr. Malcomson: No. I think the perception of careerism would be the problem. You are right, being appointed to a commission could be a downward career move, depending on who you offend. However, I think that the perception is that you appoint a person to head up a commission and they become very prestigious and well known in the public mind and then they can be promoted up through the ranks of the judiciary.

If you value the benefit of having judges serve on commissions and inquiries, and so on, then careerism is one of the things with which you must deal. The only thing you can do is protect the judges. The point I was trying to make is that I do not think you want there to be any monetary taint.

The Chair: That is my next question.

Mr. Malcomson: Status is one thing and money is another. One wants to avoid, as best one practically can, the appearance that one is accepting secondments for the advancement of one's career.

The Chair: With regard to section 100, you said salaries should remain the same. Perhaps you choose to compensate under allowances. But allowances are also protected under section 100 of the Canada Act. Therefore, if there is a judge who is to be seconded to Geneva, which happens to be the eighth most expensive city in the world to live in, in order for them to live there, you will have to give them living allowances. If you object to their salary

La revue *Ms.* a publié des articles dans lesquels on émet ce genre de conjectures. Que je sache, c'est la première fois dans l'histoire canadienne que l'on met en doute les motifs d'un juge. Le fait est fort troublant.

La présidente: J'ai plusieurs questions à vous poser, monsieur Malcomson. Cependant, je tiens d'abord à souligner que la revue *Ms.* est une publication américaine. Nous savons qu'en fait, aux États-Unis, les juges sont élus, sauf les juges de la Cour suprême.

Le sénateur Beaudoin: Et de la Cour fédérale, aussi?

La présidente: Oui. Le juge d'une cour d'État, l'équivalent d'une cour provinciale, pourrait donc être traité quelque peu différemment par les journalistes aux États-Unis où le carriérisme peut avoir une connotation différente d'ici.

J'aimerais d'abord vous poser une question sur le carriérisme. Par le passé, nous avons permis à nos juges d'occuper d'autres fonctions judiciaires, de participer à des commissions royales d'enquête et de rendre des sentences arbitrales. Pensez-vous qu'un juge affecté à ces fonctions pourrait être accusé de carriérisme? Prenons, par exemple, le cas du juge Macdonald qui a présidé la commission royale d'enquête sur la GRC qui a siégé très longtemps. Si cette affectation devait être une promotion, elle ne semble pas l'avoir beaucoup favorisé parce qu'il a dû attendre encore dix ans avant d'être nommé à la Cour d'appel de l'Alberta. Je pense plutôt que c'est l'arrivée au pouvoir des conservateurs qui a freiné son avancement parce qu'il avait été nommé par les libéraux.

Pensez-vous que le carriérisme est vraiment un problème dans le cas de nos juges?

M. Malcomson: Non. Je crois plutôt que c'est la perception que l'on se fait du carriérisme qui ferait problème. Vous avez raison de dire qu'une nomination à une commission d'enquête pourrait s'avérer être un recul sur le plan professionnel si vous froissez certaines susceptibilités. À mon avis cependant, on considère que le juge choisi pour présider une commission d'enquête acquiert prestige et reconnaissance dans l'opinion publique et peut gravir les échelons de la magistrature.

Si l'on veut que des juges participent à des commissions d'enquête, le carriérisme est un des facteurs à prendre en considération. Tout ce que l'on peut faire c'est protéger les juges. Ce que je veux dire, c'est qu'aucun avantage financier ne doit y être attaché.

La présidente: C'est ma prochaine question.

M. Malcomson: Le rang social est une chose et l'argent en est une autre. Il faut éviter dans toute la mesure du possible qu'un détachement paraisse être accepté pour ses possibilités d'avancement.

La présidente: Concernant l'article 100, vous avez dit que le salaire devrait rester le même. Vous pensez peut-être alors à une rémunération sous forme d'indemnités. Mais les indemnités sont également visées par l'article 100 de la Loi sur le Canada. Ainsi si un juge est affecté à Genève, qui se classe au huitième rang de villes les plus chères du monde, il faudra lui offrir une indemnité de subsistance. Si, selon vous, on ne peut augmenter le salaire

being increased because it is protected under section 100, you must also object to allowances being increased under the same section. This means that no Canadian judges could ever be appointed to anything outside Canada. Among the developed and rule-of-law nations, Canada has one of the lowest costs of living in the world. In the study that I just read, for example, Geneva is eighth; Toronto is 107th. Therefore, do we not run into the same difficulty.

Senator Nolin: If a judge is asked to judge outside his ordinary place of residence and there is some cost incurred by him because of that, he is allowed to be reimbursed for that. That is the kind of problem that we already have.

The Chair: That is not really my point. If careerism is considered to be a problem and, therefore, you do not want to pay this judge a great deal more because that may be perceived as building on this careerism, do we not run into that problem?

Mr. Malcomson: I should think that the distinction between salaries and allowances would be quite an important distinction to make and it is a technical or practical question as opposed to a philosophical one. The principle is that you do not want judge to be able to increase his or her salary by moving from being a Canadian judge into an international forum. You do not want them to be able to increase their salaries in any big way. You would not want them to lose their salary or not punish them for doing this or provide economic disincentives. The appropriate mechanism would be to ensure that the allowances were sufficient to compensate them. There is an important distinction between salary and allowance. The legislation does seem to cover that.

Senator Beaudoin: A certain discretion is given to the Parliament of Canada by section 100 in respect of the pay, salary and allowances. The only thing that the Constitution refers to is that pay allowances and disbursements are as stated in the Act of the Parliament of Canada. Consequently, discretion is vested in the Parliament of Canada.

Mr. Malcomson: The bottom line is that judges' salaries cannot be arbitrarily lowered to exert political pressure on a judge. You also want to avoid the appearance of careerism by saying that their salaries are greatly inflated, which does not seem all that likely but is possible. It is a question of principle. Parliament is capable of dealing in a discretionary fashion and they bear the principle in mind.

Senator Beaudoin: Parliamentarians must be very delicate when arguing careerism. The question of careerism is everywhere. I do not think we may push that argument too far.

Senator Doyle: I am not sure whether my question has been answered, but returning to the business of salaries and allowances, they require technical establishments or programs to deal with them. We do not have this argument going on with the External Affairs Department which must deal with this question with its own staff often. There are ways of handling this situation. There is no problem when people may not want to go to a very expensive venue unless they are assured of a certain standard of living.

I think that is within the capability of government. I am not sure that the judges who are left behind and who have an increasing case load to handle because of the long absences of

d'un juge en raison de l'article 100 de la loi, il en est de même pour les indemnités. Ainsi, aucun juge canadien ne pourrait être nommé à une fonction à l'extérieur du Canada. Parmi les pays développés assujettis à la règle de droit, le Canada est l'un de ceux où le coût de la vie est le plus bas au monde. Selon l'étude que je viens de lire, Genève se classe au huitième rang des villes les plus chères et Toronto au cent septième rang. Le problème ne reste-t-il pas le même?

Le sénateur Nolin: Si un juge est appelé à entendre une cause à l'extérieur de son lieu habituel de résidence, il peut se faire rembourser les frais que ce déplacement lui entraîne. C'est déjà prévu.

La présidente: Ce n'est pas ce que je veux dire. Si le carriérisme est considéré comme un problème et si vous ne voulez pas qu'on augmente le salaire d'un juge pour ne pas que cela soit perçu comme du carriérisme, n'y a-t-il pas un problème?

M. Malcomson: Je pense qu'il serait important d'établir une distinction entre salaire et indemnité; c'est une question d'ordre technique ou pratique et non philosophique. Il reste que l'on ne veut pas qu'un juge canadien soit avantagé financièrement par une nomination à une instance internationale. On ne veut pas que son salaire augmente trop. On ne veut pas non plus qu'une nomination de cette nature lui fasse perdre son salaire ou le désavantage financièrement. Il faudrait s'assurer que les indemnités versées aux juges sont suffisantes. Il y a une différence importante entre salaire et indemnité et la loi semble prévoir cela.

Le sénateur Beaudoin: L'article 100 accorde une certaine discrétion au Parlement du Canada au sujet des salaires et des indemnités. La Loi constitutionnelle indique seulement que les salaires et les dépenses sont tels qu'ils sont énoncés dans la loi sur le Parlement du Canada. Par conséquent, la discrétion est laissée au Parlement du Canada.

M. Malcomson: Il reste qu'on ne peut réduire arbitrairement le salaire des juges pour exercer des pressions politiques sur eux. On veut aussi éviter toute apparence de carriérisme fondé sur des hausses de salaire importantes, ce qui est peu probable mais possible. C'est une question de principe. Le Parlement peut agir de façon discrétionnaire selon ce principe.

Le sénateur Beaudoin: Les parlementaires doivent être très prudents au sujet du carriérisme. Ce phénomène existe partout. Je ne pense pas que nous puissions pousser cet argument bien loin.

Le sénateur Doyle: Je ne sais pas si on a répondu à cela mais, au sujet des salaires et des indemnités, il faut prévoir des mesures ou des programmes. Il n'y a pas de discussion en cours avec le ministère des Affaires étrangères qui est aux prises avec ce problème pour son personnel. Il y a des moyens de régler la question. On peut avoir des problèmes avec ceux qui refusent une affectation dans un endroit où ça coûte très cher à moins qu'on ne leur assure un certain niveau de vie.

Je crois que l'administration fédérale peut régler cela. Je ne suis pas sûr que les juges qui restent ici et dont la charge de travail augmente en raison des longues absences de collègues affectés à

people going off to take these jobs overseas might not want some compensation for their extra work. I would put that into the category of technical management. What do you say?

Mr. Malcomson: Considering the fact that the judiciary is overburdened as it is, surely there must be some allowance for the extra work, but I think that is taken care of in the normal course of events.

Senator Doyle: That means that a citizen whose case is due to come before the Supreme Court has been delayed for one or two years while his business goes down the drain. There are problems all around it.

The Chair: Thank you, Professor Malcomson, for coming here today. I hope we will see you again before this committee.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, October 17, 1996

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-42, to amend the Judges Act and to make consequential amendments to another Act, met this day at 1:00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (Chair) in the Chair.

The Chair: Honourable senators, we are continuing our hearings on Bill C-42. Our witness this afternoon is from the University of Calgary, Professor Ted Morton, who is with the Department of Political Science.

We received your brief in written form, professor. Apparently, it is available in English only.

Professor Ted Morton, Department of Political Science, University of Calgary: Madam Chair, I am afraid I submitted my brief too late for the 48 hours it takes to translate. However, I do have copies of the English version.

The Chair: Please proceed.

Mr. Morton: Honourable senators, I heard Senator Cools kidding Senator Beaudoin as I was sitting here about still being a professor — once a professor, always a professor. I come before you today as a professor. I know that the view of most of the world is that a professor takes too long to get to the point. However, from another vantage point, that may be our vice from the practical world, but it is also a virtue from another perspective. While I hope I will not take too long to get to the point today, I will give you an abbreviated overview of my written comments. I think that the time I spend hived off in the ivory tower, so to speak, gives me a perspective of these issues that, hopefully, will be of some use to this committee and to the Senate.

Thank you for inviting me here to testify on Bill C-42. The proposed amendments to the Judges Act raise several different issues of varying gravity. With respect, I believe that these issues are sufficiently serious to warrant more study, deliberation and thus more time than the government seems disposed to allow.

des fonctions à l'étranger ne pourraient pas vouloir être compensés pour leur surcroît de travail. Je considérerais cela comme de la gestion technique. Qu'en pensez-vous?

M. Malcomson: Étant donné que les juges sont déjà surchargés, il doit sûrement y avoir des indemnités pour cela, mais je pense que cela est prévu normalement.

Le sénateur Doyle: C'est ainsi qu'un citoyen risque de perdre son entreprise parce que sa cause, qui doit être entendue devant la Cour suprême, est retardée d'un an ou deux. Il y a des problèmes partout.

La présidente: Merci, professeur Malcomson, d'être venu témoigner ici aujourd'hui. J'espère que nous aurons encore l'occasion de vous entendre.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 17 octobre 1996

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 13 heures, dans le bureau d'examiner le projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en conséquence.

Le sénateur Sharon Carstairs (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Honorables sénateurs, nous poursuivons notre étude du projet de loi C-42. Nous accueillons cet après-midi M. Ted Morton, du département des sciences politiques de l'Université de Calgary.

Nous avons reçu votre mémoire qui, semble-t-il, n'est qu'en anglais.

M. Ted Morton, Département des sciences politiques, Université de Calgary: Madame la présidente, je l'ai soumis trop tard pour qu'il puisse être traduit dans les 48 heures, comme cela est prévu. J'ai toutefois des copies supplémentaires de la version anglaise.

La présidente: Allez-y.

M. Morton: Honorables sénateurs, le sénateur Cools gentiment reproché au sénateur Beaudoin le fait qu'il continuait d'agir comme un professeur... une fois qu'on l'a été, on le reste pour toujours. C'est en ma qualité de professeur que je m'adresse à vous aujourd'hui. Je sais que la plupart des gens disent qu'un professeur met trop de temps à expliquer les choses. Or, il s'agit là de la fois d'un défaut et d'une qualité. Comme je ne veux pas prendre trop de temps aujourd'hui pour vous expliquer mon point de vue, j'ai choisi de vous résumer le contenu de mon mémoire. Le temps passé dans ma tour d'ivoire, si je peux m'exprimer ainsi, me permet d'analyser la situation avec un certain recul. J'espère que mes propos seront utiles au comité et au Sénat.

Je vous remercie de m'avoir invité à témoigner au sujet du projet de loi C-42. Les modifications proposées à la Loi sur les juges soulèvent plusieurs questions dont la nature et le degré d'importance varient d'un cas à l'autre. Je crois respectueusement que ces questions ont une importance telle que, à l'inverse de ce

I will restrict my remarks to four aspects of Bill C-42. The first is clause 5, which amends sections 55 and 56 of the Judges Act. I think this is the principal policy issue in Bill C-42. It would create a new procedure that would allow federally appointed judges to take extended leaves without pay to participate in international activities.

There is, of course, a natural appeal in loaning some of our more outstanding jurists to help in the important work of the United Nations or in helping to establish the institutional underpinnings of the rule of law in newly established democracies. Such a policy, however, is not without risk to the institution of judicial independence within Canada itself.

In Canada, and in other common law countries, there is a long standing tradition of discouraging, if not prohibiting, judges from participating in activities outside the judiciary and the courtroom. When judges leave the courtroom to participate in the broader world of politics, domestic or foreign, they are likely to become embroiled in the inevitable disputes which characterize that realm of endeavour. Peter Russell has observed that while it is difficult to know where to draw the line, "There are reasons for insisting on some limits to the off-the-bench political activities of judges in order to maintain the two essential characteristics of the judicial office: impartiality and independence."

In a similar vein, the Judicial Council of Canada recently pronounced:

Members of the judiciary should avoid taking part in controversial political discussions except only in respect of matters that directly affect the operation of the courts.

Similar caveats and the practices that put them into effect could be endlessly multiplied.

In my written remarks, I identify and try to reply to four different counter-arguments to the problem of the erosion of judicial independence that is possible in this section of Bill C-42. The first argument is that because judges will be sent abroad for these activities, they will go out of the country; therefore, they will not become embroiled in internal, domestic political controversy. For reasons I give in my written remarks, I think this is highly optimistic and naïve. For the same reason that Canadian foreign policy raises political controversy within Canada, I think judges' involvement in the carrying out of Canadian foreign policy as envisioned in Bill C-42 potentially runs the same risk.

A second defence of this provision in Bill C-42 is that judges already act outside the strict judicial role when they serve as royal commissioners. Again, for reasons I explain at greater length, I think the example of judges serving as royal commissioners gives all the more reason to limit that exception and to keep it to that exception. Almost everyone who has studied the role of judges in royal commissions agrees that the principal beneficiaries of that practice are not judges and the judiciary but, rather, political actors

que le gouvernement semble disposer à faire, il y aurait lieu d'étudier le dossier plus à fond et, de ce fait, d'y accorder plus de temps.

Je me contenterai de traiter de quatre aspects du projet de loi C-42. D'abord, il y a l'article 5, qui modifie les articles 55 et 56 de la Loi sur les juges. Cette proposition constitue l'élément central du projet de loi C-42. Elle permettrait aux juges de prendre des congés prolongés sans rémunération afin de participer à des activités internationales.

Il y a certes un attrait naturel dans l'idée de prêter certains de nos juges les plus exceptionnels pour aider les Nations Unies à accomplir leur important travail, ou encore pour aider à établir les fondements de la primauté du droit dans les démocraties nouvelles. Or, cette démarche n'est pas sans risque, car elle peut compromettre l'institution que représente l'indépendance judiciaire au Canada.

Au Canada comme dans d'autres pays de common law, l'usage établi consiste à dissuader les juges, voire à leur interdire, de participer à des activités extrajudiciaires. Quand les juges quittent le palais de justice pour embrasser le plus vaste monde de la politique, nationale ou étrangère, ils sont susceptibles de se trouver mêlés aux inévitables différends qui caractérisent ce champ de l'activité humaine. Peter Russell a fait remarquer que, bien qu'il soit difficile de savoir où il faut tracer la ligne de démarcation, «il est justifié d'imposer certaines limites aux activités politiques extrajudiciaires des juges pour maintenir deux caractéristiques essentielles de la fonction judiciaire: l'impartialité et l'indépendance».

Dans le même esprit, le Conseil canadien de la magistrature a déclaré récemment que les membres de l'ordre judiciaire devraient hésiter à prendre part à des discussions politiques controversées, sauf dans les cas où la question en jeu touche directement le fonctionnement des tribunaux.

On pourrait évoquer sans arrêt les mises en garde du genre, et les pratiques qui leur donnent effet.

Dans mon mémoire, je réponds à quatre arguments qui rejettent la thèse voulant que le projet de loi C-42 porte atteinte à l'indépendance judiciaire. Le premier argument est le suivant: parce que les juges vont participer à des missions à l'étranger, ils n'alimenteront pas la controverse au pays. Pour les raisons que j'avance dans mon mémoire, cette position me paraît être par trop optimiste et naïve. Si la politique étrangère canadienne suscite de la controverse au Canada, la participation des juges à des activités où ils sont appelés à mettre à exécution la politique étrangère canadienne, comme le prévoit le projet de loi C-42, en soulèvera tout autant.

Les partisans des modifications au projet de loi C-42 soutiennent ensuite que les juges exercent déjà des fonctions extrajudiciaires lorsqu'ils participent à des commissions royales d'enquête. Encore une fois, pour des raisons que j'explique longuement dans mon mémoire, cet exemple démontre qu'il ne faut pas étendre l'exception prévue. Presque tous ceux qui ont examiné le rôle attribué aux juges dans les commissions d'enquête s'entendent pour dire que les principaux bénéficiaires de cette

who want to lend legitimacy to the reports that royal commissions undertake.

A third argument is that Canada should do this because other countries do it. The examples given are Justice Goldstone, who was Justice Arbour's predecessor at the War Crimes Commission in The Hague, and also the famous example of Robert H. Jackson, the U.S. Supreme Court justice who served as prosecutor at the Nuremberg war trials.

I suggest that South Africa is not a relevant country for Canada to compare itself to. Relevant comparisons are other mature democracies with a long-established rule of law and independent judiciaries. The American comparison, of course, is relevant, but I suggest that the Jackson example is actually the exception that proves the rule. With the exception of Earl Warren, there are no examples of Supreme Court justices in the U.S. serving in extrajudicial capacities since World War II. The controversy that Chief Justice Warren has become embroiled in has people questioning the findings of the Warren Commission. This shows the danger of judges stepping off the bench and into the world of politics.

Chief Justice Burger, when he was asked to chair the bicentennial commission, resigned as Chief Justice of the U.S. Supreme Court before taking up those functions.

Foreign comparisons are relevant, but they have not been done systematically. I would like to know — and I do not know — what the practice is in either the United Kingdom or in Australia, or for that matter in France, Germany or Italy. I think those would be relevant comparisons, and I am surprised that the Justice Department, to the best of my knowledge, does not mention comparable practice in those countries.

Finally, the last defence against the charge of the erosion of judicial independence is not so much that this is not a threat, but the threat will be minimized because it will be so rare and unusual for any judges to actually be sent abroad. It is not so much a rejoinder to the criticism of allowing judges to participate in extrajudicial matters abroad, but rather saying that it does run some risk, but the risk will be minimized because this will occur so infrequently. This is the message that the Justice Minister gave you in his testimony on October 7.

However, that same day, just moments later, the Justice Minister said that he receives requests for such assistance once a month. Subsequent discussion on the committee indicated that there is a CIDA-coordinated judicial aid project already under way that involves the Commissioner of Federal Judicial Affairs, the Canadian Judicial Council and the Canadian Judicial Institute. In other words, there appears to be, even without the authorization of Bill C-42, considerable involvement of Canadian judges and other jurists in various aspects of Canadian foreign aid already. This undercuts the claim that the new role for judges

pratique ne sont pas les juges et l'appareil judiciaire, mais les acteurs politiques qui accordent une légitimité aux rapports des commissions.

On invoque comme troisième argument le fait qu'il existe des politiques semblables dans d'autres pays. On cite comme exemple le prédécesseur de la juge Arbour à la Commission des crimes de guerre de La Haye, le juge Goldstone, et le juge Robert J. Jackson de la Cour suprême des États-Unis, qui a agi en qualité de procureur au procès de Nuremberg.

L'exemple de l'Afrique du Sud n'est pas d'une grande pertinence pour le Canada. Il vaudrait mieux confronter le Canada à d'autres démocraties bien établies dotées d'un système judiciaire indépendant ayant pour fondement la primauté du droit. L'exemple américain, bien entendu, est pertinent. Toutefois, le juge Jackson représente l'exception qui confirme la règle. Mis à part Earl Warren, il n'y a pas d'autres exemples de juges de la Cour suprême des États-Unis qui ont participé à des activités extrajudiciaires depuis la Deuxième Guerre mondiale. La controverse entourant le juge en chef Warren a eu pour effet de remettre en question les conclusions du rapport de la commission Warren. Voilà le danger qui nous guète lorsque les juges quittent le banc pour entrer dans l'arène politique.

Le juge en chef Burger, lorsqu'il a été invité à présider la commission du bicentenaire, a démissionné de son poste de juge en chef de la Cour suprême avant d'assumer ses nouvelles fonctions.

Les comparaisons avec les autres pays sont pertinentes, mais manquent de rigueur. J'aimerais savoir quel est l'usage au Royaume-Uni, en Australie, ou même en France, en Allemagne ou en Italie. Je trouve étonnant que le ministère de la Justice ne fasse pas allusion aux pratiques comparables qui ont cours dans ces pays.

Enfin, le dernier argument invoqué pour démontrer que l'indépendance judiciaire ne sera pas compromise est le suivant: le projet de loi ne constitue pas une menace puisque les missions à l'étranger ne seront autorisées que dans des cas très rares. Cette réponse ne constitue pas vraiment une réplique aux objections qui soulèvent la participation des juges à des activités extrajudiciaires à l'étranger. On laisse sous-entendre que cette menace existe, mais qu'elle sera minime puisque ces missions ne seront autorisées que dans des cas exceptionnels. C'est le message que le ministre de la Justice nous a donné lors de son témoignage, le 7 octobre.

Toutefois, quelques instants plus tard, il a révélé qu'il recevait des demandes d'aide à cet égard une fois par mois. Le comité a appris plus tard qu'il y a déjà en place un projet d'aide judiciaire coordonné par l'ACDI auquel participe le commissaire à la magistrature fédérale, le Conseil canadien de la magistrature et l'Institut canadien de la magistrature. Autrement dit, il semblerait que des juges canadiens et autres juristes participent déjà activement à des projets d'aide étrangère. Ce qui démontre la fausseté de l'argument voulant que les juges ne participeront qu très rarement aux missions envisagées par le projet de loi C-42.

contemplated in Bill C-42 will be a rare occurrence. In fact, it makes it look almost as if this will be a consolidation of an already existing practice or policy.

To conclude my comments on this section, the changes proposed by clause 5 would constitute a significant departure from past Canadian practice and also raise significant concerns about the preservation of judicial independence and judicial impartiality. Before taking such a step, Parliament should inform itself of the comparable practices of other mature democracies and engage in a fuller discussion of the pros and cons of such a policy.

I list in my written submission a number of specific questions or criticisms that I have. I will not repeat them now. This is found on pages 5 and 6 of my brief. However, if the Senate chooses to proceed with Bill C-42, there are four specific recommendations that I could suggest you might consider. Also, I have added two more that are not contained in the submission before you.

I recommend, first, to amend the act to allow any judge to take only one such leave in a career; second, to narrow the language in clause 5 to restrict judges' so-called "international activities" to strictly "judicial and executive roles" rather than the wide open language that exists now; third, to add a maximum duration of the leave; and, fourth, to put a salary cap on it. It has been brought to my attention by several judges and lawyers within the last 48 hours that there are rumours flying around the country about the salary that Justice Arbour is receiving in The Hague. No one has the slightest idea of what her real salary is. As a result, the rumours get wilder and wilder. A section in the act that would actually place a cap, for example, of one-third, one-half or one-quarter of whatever the judge's current salary is, would solve those sorts of problems.

I should now like to address and bring to your attention the relationship between clause 5 of the bill and the conduct of the Minister of Justice and Justice Arbour. If Bill C-42 raises the larger and more serious policy issues that I have identified, why has the government tried to rush it through Parliament as quickly as possible? It seems to me that the answer is widely known. The government is concerned, as well it should be, with the current status of Justice Arbour and the implications of her status for those responsible at the Department of Justice. The government seems to hope that by passing Bill C-42 as quickly as possible, it can legitimate retroactively what appear to be certain indiscretions on the part of Justice Arbour and possibly others. Here I will try to be as simple as possible. That is to say, is Justice Arbour currently acting within the letter of Canadian law? This is a serious issue for any individual, but it is especially serious for a judge who has sworn to uphold the law.

I have done my best to ascertain the relevant facts on this issue. I list them on page 7 of my remarks. If I have made errors of omission or commission, I will be happy to be corrected.

En fait, on a l'impression que ce projet de loi ne fera que consolider une pratique déjà courante.

Pour conclure cette partie de mes observations, je dirais que les modifications proposées à l'article 5 s'écartent sensiblement de la pratique adoptée au Canada et soulèvent d'importantes préoccupations quant à la préservation de l'impartialité et de l'indépendance de la magistrature. Avant d'adopter une telle mesure, il me semble que le Parlement devrait se renseigner lui-même sur les pratiques comparables qui ont cours dans d'autres démocraties bien établies, et débattre pleinement des tenants et des aboutissants d'une telle démarche.

Je formule dans mon mémoire plusieurs observations et critiques plus précises, que je n'ai pas l'intention de reprendre ici. Vous les trouverez aux pages 5 et 6 du document. Toutefois, si le Sénat choisit d'adopter le projet de loi, je propose à ce moment-là qu'il tienne compte de quatre recommandations précises. J'en ai ajouté deux autres qui ne figurent pas dans le mémoire.

D'abord, je lui recommanderais de modifier le projet de loi pour n'autoriser aux juges qu'une seule mission du genre durant leur carrière; deuxièmement, de restreindre la portée de l'article 5 de manière à limiter les «activités internationales» aux rôles ressortissant «au pouvoir judiciaire et exécutif»; troisièmement, d'imposer une limite de temps pour ce qui est des congés; et quatrièmement, de plafonner les salaires. Au cours des 48 dernières heures, plusieurs juges et avocats m'ont fait état de rumeurs qui circulent dans le pays concernant le salaire que touche la juge Arbour à La Haye. Personne ne sait au juste ce qu'elle reçoit. Par conséquent, les rumeurs vont bon train. On pourrait régler ces problèmes en introduisant dans le projet de loi une disposition qui limiterait le traitement que recevrait le juge participant à de telles activités au tiers, à la moitié ou au quart de son salaire actuel.

J'aimerais maintenant vous parler de la relation qui existe entre l'article 5 et la conduite du ministre de la Justice et de la juge Arbour. Si le projet de loi C-42 soulève les questions plus vastes et plus graves dont j'ai fait état plus tôt, pourquoi le gouvernement s'est-il empressé de le faire adopter à toute vapeur par le Parlement? Tout le monde ici connaît la réponse à cette question. Le gouvernement se préoccupe, comme il devrait d'ailleurs le faire, du statut actuel de la juge Arbour et des conséquences de ce statut pour les responsables au ministère de la Justice. Le gouvernement semble espérer qu'en adoptant le projet de loi C-42 le plus rapidement possible, il pourra légitimer rétroactivement les actes apparemment peu judicieux de la juge Arbour et, peut-être, d'autres personnes encore. Je vais essayer ici d'être le plus simple possible. Est-ce que les agissements de la juge Arbour respectent la lettre de la loi canadienne? Il s'agit d'une question grave pour n'importe quelle personne, mais surtout pour un juge qui s'est engagé à respecter la loi.

J'ai essayé de rétablir au mieux de ma connaissance les faits tels qu'ils se présentent. Vous les trouverez à la page 7 de mon mémoire. S'il y a des erreurs ou des omissions, je me ferai un plaisir de les corriger.

Based on my understanding of the facts, Justice Arbour left for The Hague on August 1 to undertake her new duties as special advisor to the UN Commission on War Crimes. As of October 1, she officially took up her new responsibilities as chief prosecutor for the commission. Apparently, the government has attempted to authorize Justice Arbour's actions through two orders in council as authorized by the current section 54 of the Judges Act. Does section 54 authorize leaves of this type of activity for which Justice Arbour has already left? Mr. Rock's own testimony before this committee suggests not. On October 3, he told you that:

There is no provision in the Judges Act for a federally appointed judge such as Madam Justice Arbour to be granted a leave of absence without pay to work for an international organization such as the UN, nor does the act permit the salary and expenses of a judge during a period of leave to be paid by an organization or entity other than the Government of Canada,...

In addition, it appears from the sequence of events that Justice Arbour agreed to the appointment before it had been approved by the Justice Minister or other officials, thereby forcing the minister to react to a fait accompli.

Furthermore, it appears that the Justice Minister, rather than recommending to Justice Arbour that she postpone her new activities pending the necessary amendments to the Judges Act, sought to temporarily legitimate her actions by an order in council. The minister admitted that the order in council was insufficient and has since sought to legitimate retroactively Justice Arbour's new employment with general amendments to the Judges Act, thereby forcing the hand of Parliament. That does not seem to show a great deal of respect for Parliament's role in the preservation of judicial independence.

While the House of Commons complied, the Senate refused to be stampeded into acting precipitously and thus postponed legislation until this month.

It may be that I do not have all the facts; it may be that the facts that have been released are misleading. However, if it is a matter of appearance, it could be remedied by the disclosure of additional facts. Before taking further action on Bill C-42, the Senate would do itself a favour by asking the Minister of Justice to answer the questions that I have put forward on page 9 of my submission.

First, what is the date and what are the terms of the orders in council authorizing Justice Arbour's leave? Does this order in council, as renewed on October 1, comply with the requirements of sections 54, 55 and 56 of the current Judges Act? If it does not, why was it authorized?

Second, what has been the role of the Canadian Judicial Council in this matter?

Third, when precisely did Justice Arbour leave Canada to begin her work for the United Nations?

Si je comprends bien, la juge Arbour a quitté La Haye le 1^{er} août pour exercer les fonctions de conseillère spéciale à la Commission des crimes de guerre de l'ONU. Depuis le 1^{er} octobre, elle est officiellement en fonction à titre de procureur en chef. Apparemment, le gouvernement a tenté d'autoriser les agissements de la juge Arbour au moyen de deux décrets pris en application de l'article 54 de la Loi sur les juges. Est-ce que l'article 54 autorise le genre d'activités que la juge Arbour a déjà entreprises? Il faut croire que non, d'après le témoignage de M. Rock devant le comité. Le 3 octobre, il a dit, et je cite:

Aucune disposition de la Loi sur les juges ne prévoit qu'un juge nommé par le gouvernement fédéral, comme la juge Arbour, puisse se voir accorder un congé non rémunéré en vue de travailler pour une organisation internationale comme l'ONU ni encore que le salaire et les dépenses d'un juge en congé soient payés par une organisation ou une entité autre que le gouvernement du Canada...

En outre, la juge Arbour aurait accepté la nomination avant que celle-ci n'obtienne l'approbation du ministre de la Justice et d'autres autorités, ce qui a forcé le ministre à réagir à un fait accompli.

De plus, il semble que le ministre, plutôt que de recommander à la juge Arbour qu'elle remette à plus tard ses nouvelles activités dans l'attente que les modifications nécessaires soient apportées à la Loi sur les juges, ait cherché à légitimer provisoirement ses agissements au moyen d'un décret. Le ministre a admis que le décret ne suffisait pas, de sorte qu'il a cherché à légitimer rétroactivement le nouvel emploi de la juge Arbour au moyen de modifications générales à la Loi sur les juges, forçant ainsi la main au Parlement. On ne semble pas témoigner beaucoup de respect au rôle qu'assume le Parlement en tant que protecteur de l'indépendance judiciaire.

Bien que la Chambre des communes se soit pliée à la demande, le Sénat a refusé de se faire embarquer à la hâte dans une telle initiative, de sorte qu'il a retardé jusqu'à ce mois-ci l'étude législative du projet de loi.

Je n'ai peut-être pas tous les faits en main, et il se peut aussi que les faits révélés ne soient pas exacts. Toutefois, s'il s'agit uniquement d'une question d'apparence, on pourrait la régler rapidement par la mise à jour de faits nouveaux. Avant de prendre d'autres décisions relativement au projet de loi C-42, le Sénat ferait bien de demander au ministre de la Justice de répondre aux questions que j'ai énumérées à la page 9 de mon mémoire.

Premièrement, à quelle date le ministre a-t-il pris le décret autorisant le congé de la juge Arbour? Ce décret, qui a été renouvelé le 1^{er} octobre, est-il conforme aux articles 54, 55 et 56 de la Loi sur les juges? S'il ne l'est pas, pourquoi a-t-il été autorisé?

Deuxièmement, quel rôle le Conseil canadien de la magistrature a-t-il joué dans cette affaire?

Troisièmement, à quel moment précis la juge Arbour a-t-elle quitté le Canada pour entamer ses fonctions aux Nations Unies?

Fourth, since Justice Arbour has left to work for the UN, whenever that was, has she been paid; and, if so, by whom?

Some will say that this is nit-picking. My response is that it is not nit-picking to ask appeal court judges and the Justice Minister to comply with the letter as well as the spirit of the law. If justice ministers and appeal court judges cannot be expected to comply with the rule of law, then who can?

In the House of Commons on September 26, Mr. Rock raised the issue of the rule of law when he spoke of his intention to make a reference of the Quebec referendum issue to the Supreme Court of Canada. Mr. Rock, on September 26 — that is less than a month ago — declared that:

...the rule of law,...is a living principle that is fundamental to our democratic way of life. In substance, it means that everyone in our society, including ministers of government, premiers, the rich, and powerful...is governed by the same law of the land. We are all bound by the Constitution, by the Criminal Code, by acts of Parliament and the legislatures.

And, by extension, they are bound by the Judges Act.

Mr. Rock has put a great deal of emphasis on Quebec complying with the principle of the rule of law, but it would appear that he has not lived up to that high standard himself in this matter.

The third issue concerns clause 6, which would amend section 59(1) of the Judges Act, sometimes called the "Strayer amendment". This is a somewhat technical issue. The issue is: Does the workload of the Court Martial Appeals Court justify conferring these additional benefits on its Chief Justice? There is evidence before you that suggests it is questionable whether the workload justifies that and the fact that the person who would be the beneficiary of this — that is, the current Chief Justice of the Court Martial Appeals Court, Mr. Justice Strayer — was one of the judges who was off on foreign assignment, shall we say, for three months in Hong Kong, which suggests that at least that year the Court Martial Appeals Court was not so busy that they could not spare his absence.

The fourth and final issue deals with clause 3, which would amend section 44(3) of the Judges Act dealing with pensions. Section 44(3) of the Judges Act prohibits a federally appointed judge from collecting more than one pension under the act. Clause 3 of Bill C-42 amends section 44(3) to allow the possibility of a federally appointed judge to collect two pensions.

The purpose of this amendment is to accommodate the situation where two federally appointed judges are married to one another and one dies. The surviving spouse is then entitled to the pension of the deceased.

I also understand that this change is consistent with similar changes in other public pension policies, all the changes with the purpose of accommodating the new reality of the two-income couple. Thus, on a policy level, I have no quarrel with this amendment.

Quatrièmement, depuis que la juge Arbour a quitté le Canada afin de travailler pour l'ONU, a-t-elle été payée et, le cas échéant, par qui?

D'aucun affirmeront que je m'attache à des vétilles. Je leur réponds ceci: s'il n'est pas possible de s'attendre que les juges des tribunaux d'appel et le ministre de la Justice respectent la lettre et l'esprit de la loi, alors qui le fera?

Le 26 septembre, M. Rock a soulevé la question de la primauté du droit lorsqu'il a fait part de son intention de demander à la Cour suprême du Canada de se prononcer sur le droit du Québec de faire sécession. Il a déclaré que:

... la primauté du droit... est un principe vital, fondamental pour notre vie démocratique. En substance, il signifie que tous au sein de notre société, y compris les ministres d'un gouvernement, les premiers ministres provinciaux, les riches et les puissants... sont régis par la même loi. Nous sommes tous liés par la Constitution, par le Code criminel, par les lois fédérales et provinciales.

Et aussi, par extension, par la Loi sur les juges.

M. Rock a beaucoup insisté sur le fait que le Québec doit se conformer au principe de la primauté du droit. Toutefois, lui-même ne semble pas avoir respecté ce principe dans cette affaire.

Nous en venons maintenant à l'article 6, qui modifie le paragraphe 59(1) de la Loi sur les juges, et qu'on appelle parfois «l'amendement Strayer». Il s'agit ici d'une question plutôt technique. Est-ce que la charge de travail de la Cour d'appel de la Cour martiale justifie le fait de conférer ces avantages supplémentaires au juge en chef? Les arguments ne sont guère convaincants. La personne qui en bénéficierait — c'est-à-dire, l'actuel juge en chef de la Cour d'appel de la Cour martiale, le juge Strayer —, est l'un des juges qui s'est rendu à Hong Kong pendant trois mois, ce qui laisse entendre que la Cour d'appel de la Cour martiale n'était pas à ce point occupée qu'elle ne pouvait se passer de lui.

Le dernier point a trait à l'article 3, qui modifie le paragraphe 44(3) de la Loi sur les juges. Cet article traite des pensions. Le paragraphe 44(3) interdit à un juge nommé par le gouvernement fédéral de toucher plus d'une pension sous le régime de la Loi. L'article 3 du projet de loi C-42 modifie le paragraphe 44(3) de manière que celui-ci ait la possibilité de toucher deux pensions.

Cette modification vise à tenir compte du cas où deux juges nommés par le gouvernement fédéral sont mariés l'un à l'autre et où l'un d'entre eux meurt. Le conjoint survivant aurait alors droit à la pension du conjoint décédé.

Je crois comprendre également que cette modification concorderait avec des modifications analogues apportées à d'autres politiques régissant les pensions dans le secteur public, l'objet de ces changements étant toujours de tenir compte de la nouvelle réalité que constitue le couple ayant deux revenus. Donc, sur le plan politique, je n'ai aucune objection à cette modification.

The problem arises with the personal factors involved in the immediate application of the proposed change. It was my understanding that the only judicial couple, so to speak, that presently stands to benefit from the proposed pension change is the Chief Justice of the Supreme Court of Canada, Chief Justice Lamer, and his wife, Justice Danièle Tremblay-Lamer of the Federal Court of Canada. I have subsequently learned that there may be two judges in the Quebec Superior Court who would also benefit from this change.

Without imputing any illicit motive to any of the people involved in these changes, I must observe that the timing of this proposed change could not be worse. The pension change is before the Senate at the very time that Mr. Rock is proceeding to the Supreme Court with a reference on the legality of Quebec's so-called right to secession. While the timing is no doubt coincidental, it invites the charge that the pension benefits that would accrue to the Chief Justice, or more probably to his wife, payments that could be in the millions of dollars, compromise the requirement of the appearance of impartiality. I stress "appearance of impartiality". Sceptics can, and I suggest will, claim that it is unacceptable for a Chief Justice who is about to benefit from Mr. Rock's proposed pension policy change to also sit in judgment on Mr. Rock's Quebec reference, the most politically sensitive constitutional case of this decade. Indeed, this claim could be further buttressed, however unfairly, by resuscitating the issue of Justice Tremblay-Lamer's appointment to the Federal Court in 1993.

I hasten to add that I am not impugning the personal integrity of either the Chief Justice or the Minister of Justice; rather, I am raising the issue of the appearance of judicial impartiality, which is quite different but no less important than the reality of judicial impartiality.

As Peter Russell has observed:

To be effective as adjudicators, judges need to be perceived as politically impartial at least in the sense of not favouring members of the government in cases in which they are directly involved.

That, unfortunately, precisely describes the case to which I have referred.

This distinction between judicial impartiality and the appearance of impartiality has been recognized repeatedly in recent Canadian experience. I quote from the first Charter of Rights case dealing with judicial independence, the recent *Bienvenue* commission of the Canadian Judicial Council, Professor Friedland's 1995 study on judicial independence and the Marshall inquiry. Even Justice Lamer himself in 1991 emphasized that "the public's perception of impartiality" is what is critical.

The issues before the Senate in Bill C-42 are, of course, totally different from those raised in the Marshall and *Bienvenue* investigations. The principle, however, that is, the appearance of impartiality, is the same. For the courts and for judges it is not

Le problème tient à des facteurs personnels entourant l'application immédiate de la modification proposée. À ma connaissance le seul couple de juges susceptible à l'heure actuelle de profiter de la modification proposée est celui qui se compose du juge en chef de la Cour suprême du Canada, le juge Lamer, et de sa femme, la juge Danièle Tremblay-Lamer, de la Cour fédérale du Canada. J'ai appris par la suite que deux juges de la Cour supérieure du Québec pourraient également bénéficier de cette modification.

Sans prêter d'intentions illicites à qui que ce soit, je dois signaler que le moment n'aurait pu être plus mal choisi. Le Sénat est saisi de cette modification aux pensions au moment même où M. Rock demande à la Cour suprême de se prononcer sur la légalité du prétendu droit de sécession du Québec. La situation relève sans doute d'une coïncidence, mais elle invite les observateurs à postuler que les prestations de pension attribuables au juge en chef, ou plus vraisemblablement à sa femme, dont les paiements pourraient représenter des millions de dollars, compromettent l'obligation relative à l'apparence d'impartialité. J'insiste sur l'«apparence d'impartialité». Les sceptiques diront qu'il est inacceptable pour un juge en chef qui vient de bénéficier de la modification proposée par M. Rock d'entendre la cause constitutionnelle la plus délicate de la décennie. En fait, on pourrait étoffer cet argument, aussi injuste que ce soit, en ressuscitant la question de la nomination de la juge Tremblay-Lamer à la Cour fédérale en 1993.

Je m'empresse d'ajouter que je ne mets pas en doute l'intégrité personnelle du juge en chef et du ministre de la Justice. Je soulève plutôt la question de l'apparence d'impartialité judiciaire, ce qui est tout à fait différent, mais non moins important que la réalité de l'impartialité judiciaire.

Comme l'a fait remarquer Peter Russell:

Pour rendre des jugements efficaces, les juges doivent être perçus comme étant politiquement impartiaux, du moins au sens où ils ne privilégient pas les membres du gouvernement dans les affaires où ceux-ci ont un intérêt direct.

Cela, malheureusement, décrit précisément le cas dont je viens de parler.

Cette distinction entre l'impartialité judiciaire et l'apparence d'impartialité a été confirmée à maintes reprises dans les annales récentes au Canada. Je citerai la première affaire dont la Cour suprême a été saisie par invocation de la Charte des droits et libertés en rapport avec l'indépendance judiciaire, l'enquête récente du comité d'enquête du Conseil canadien de la magistrature concernant le juge *Bienvenue*, l'étude faite en 1995 par le professeur Friedland sur l'indépendance judiciaire et l'enquête sur l'affaire Marshall. De fait, le juge en chef Lamer lui-même a écrit en 1991 que c'est l'apparence d'impartialité aux yeux du public qui est cruciale.

Bien sûr, les questions dont est saisi le Sénat dans le projet de loi C-42 sont tout à fait différentes de celles qui étaient en cause dans les enquêtes sur l'affaire Marshall ou l'affaire *Bienvenue*. Le principe, c'est-à-dire l'apparence d'impartialité, demeure toutefois

sufficient that they be impartial; they must also be perceived to be impartial.

To clear the air under these circumstances, it seems to me that it would be prudent for the Senate to request reassurance from the Justice Minister that the initiative for these pension changes came from within his department and not from the Supreme Court or from the judicial council. It would also seem appropriate to ask the minister why he and his advisors did not anticipate how their proposed pension reform could undermine the perception of impartiality and why they did not move to pre-empt it by making the pension amendment apply only prospectively, that is, not to judges already appointed.

Finally, to eliminate any appearance of impropriety, the Senate itself might want to consider amending the pension provisions of Bill C-42 to apply prospectively only.

That concludes my remarks, Madam Chair. Thank you. I will try to answer your questions.

Senator Nolin: I would like to give you the opportunity to talk about your credentials. You teach the judicial system, do you not?

Mr. Morton: That is correct.

Senator Nolin: For how long have you been doing that?

Mr. Morton: In Canada, since 1981.

Senator Nolin: You have written much on this subject. As a matter of fact, I read your book last night, which is why I went to sleep at three a.m. I commend the book to honourable senators. It is very enlightening.

Mr. Morton: You should ask your library to buy the second edition. I could use the royalties.

Senator Nolin: One proposed amendment to which you have not alluded is 56.1(1) which refers more to a leave of absence with pay authorized by the Government of Canada for international activities. You raised the question of the perception of an independent and impartial tribunal.

I am concerned. A supernumerary judge, for example, could be on leave to perform international activities, be paid an allowance by the government and have expenses reimbursed, without more explanation in the bill, and come back and act as a judge. Someone accused of murder, for example, may question whether such a judge is independent.

I am concerned about that. Can you comment?

Mr. Morton: My concern is less with the perception of impartiality and more with the use of judicial resources. I know some witnesses have pointed out already that, to varying degrees, in both the civil and criminal courts in Canada there are significant backlogs. If we statutorily approve the program of

le même. Il ne suffit pas que les tribunaux et les juges soient impartiaux; il faut également qu'ils soient perçus comme impartiaux.

Pour tirer les choses au clair, il me semble qu'il serait prudent pour le Sénat de demander au ministre de la Justice de confirmer que ces modifications visant les pensions sont venues de son ministère et non pas de la Cour suprême ou du Conseil de la magistrature. Je crois qu'il conviendrait également de demander au Ministre pourquoi lui-même et ses conseillers n'ont pas prévu que la réforme des pensions qu'ils proposent risquait de miner la perception d'impartialité et pourquoi ils n'ont pas cherché à l'éliminer par une application prospective de la modification; autrement dit, elle ne s'appliquerait pas aux juges déjà nommés.

Enfin, pour éliminer toute apparence d'inconvenance, le Sénat lui-même pourrait envisager de modifier les dispositions relatives aux pensions, prévues par le projet de loi C-42 afin qu'elles aient une application prospective.

Ainsi s'achèvent mes remarques, madame la présidente. Je vous remercie. Je tâcherai de répondre à vos questions.

Le sénateur Nolin: J'aimerais que vous nous parliez de vos états de service. Vous donnez des cours sur le système judiciaire, n'est-ce pas?

M. Morton: C'est exact.

Le sénateur Nolin: Depuis quand enseignez-vous cette matière?

M. Morton: Au Canada, depuis 1981.

Le sénateur Nolin: Vous avez beaucoup écrit sur ce sujet. En fait, j'ai lu votre ouvrage la nuit dernière, jusqu'à trois heures du matin. Je le recommande à mes collègues. Il est très révélateur.

M. Morton: Vous devriez demander à la bibliothèque qu'elle achète la deuxième édition. J'aurais bien besoin des redevances.

Le sénateur Nolin: Vous n'avez pas parlé de la modification prévue au paragraphe 56.1(1), qui permet à un juge de prendre un congé payé autorisé par le gouvernement du Canada pour participer à des activités internationales. Vous avez soulevé la question de la perception d'impartialité ou d'indépendance d'un tribunal.

Une question me préoccupe. Un juge surnuméraire par exemple pourrait prendre congé pour participer à des activités internationales, recevoir une allocation du gouvernement et voir ses dépenses remboursées, sans que le projet de loi apporte plus d'explications, puis revenir et siéger comme juge. Une personne accusée de meurtre, par exemple, pourrait se demander si un tel juge est indépendant.

C'est une question qui me préoccupe. Avez-vous des commentaires?

M. Morton: Ce qui m'inquiète, ce n'est pas tant la perception d'impartialité que l'utilisation des ressources judiciaires. Je sais que certains témoins ont souligné qu'il existe déjà, à des degrés divers, des arriérés importants tant dans les tribunaux civils que dans les tribunaux criminels au Canada. Si nous adoptons une loi

sending active judges abroad, how will that affect the workload of the existing judiciary?

It seems to me a rather simple matter to conclude that it will create further backlogs through loss of personnel, unless of course you create additional judgeships, which I notice was also included in Bill C-42. However, if you are creating additional judgeships not for the purpose of the administration of justice within Canada but because judges are going abroad, then you begin to mix the function of the Judges Act and the function of the judiciary with non-judicial matters, if not to the detriment of the administration of justice within Canada, then at least to the higher cost.

I thought you were going to say something about the approval process. As I understand, there are some changes for these types of leaves which would shift the approval process possibly to the Commissioner of Federal Affairs, that is, to someone in the executive, rather than requiring any sort of parliamentary approval. I suppose in theory that could raise questions of compromising judicial independence. In practice, I tend not to think so.

Senator Nolin: With regard to who is authorizing the leave, if you read only section 56.1(1) with regard to leave with pay, it is the Government of Canada. However, you must also read the proposed clauses 54(1)(a) and (b).

If it is less than six months, then authorization comes with the approval of the chief justice of that court. If it is more than six months, it is the Governor in Council, as indicated in 56.1(2).

We could hear from another witness as to supernumerary judges being judges but half the time, or about them having free time. However, I think a supernumerary judge is asked to sit only 10 weeks a year, which is half the normal workload. Therefore, such a judge has free time. They can ask for leave with pay to do international activities.

From reading your book and hearing your comments, a judge is appointed to judge. The way the Judges Act is written, that is what they should do, and almost only that. The exceptions have been stressed. My first question is: Are we opening a Pandora's box?

Mr. Morton: No one can read the future. However, to go back to what I said earlier, if sitting judges go on assignment abroad under these changes, where are they most likely to go? They are most likely to go to areas where there has been ethnic, racial or ideological conflicts. Where is Justice Arbour right now? What are the areas in which she is working? The former Yugoslavia and Rwanda.

To take just the issue of Yugoslavia, there are significant citizen, immigrant and refugee populations from the ethnic groups involved in that conflict in Canada, particularly in Toronto, which

qui approuve un programme destiné à envoyer des juges actifs à l'étranger, quelles en seront les répercussions sur la charge de travail des juges actuels?

Il me semble assez logique de conclure que la diminution de personnel entraînera des arriérés supplémentaires sauf, bien sûr, si on crée des postes supplémentaires de juge, ce qui, d'après ce que je constate, a également été inclus dans le projet de loi C-42. Cependant, si l'on crée des postes supplémentaires de juge non pas pour assurer l'administration de la justice au Canada mais pour permettre à des juges d'aller travailler à l'étranger, on commence alors à mélanger la fonction prévue par la Loi sur les juges et la fonction de la magistrature avec des aspects non judiciaires, ce qui risque de nuire à l'administration de la justice au Canada ou du moins d'entraîner une hausse des coûts.

Je croyais que vous alliez parler du processus d'approbation. D'après ce que je crois comprendre, par suite de certaines modifications prévues pour ces types de congés, il serait possible que leur approbation relève désormais du Commissaire à la magistrature fédérale, c'est-à-dire d'un membre de l'exécutif plutôt que du Parlement. Je suppose en théorie que cela pourrait mettre en doute l'indépendance judiciaire. Mais dans la pratique, je ne crois pas que ce soit le cas.

Le sénateur Nolin: En ce qui concerne l'instance chargée d'autoriser le congé, si vous lisez uniquement le paragraphe 56.1(1) en ce qui concerne le congé rémunéré, vous constaterez qu'il s'agit du gouvernement du Canada. Cependant, il faut également lire les alinéas 54(1)a) et b) du projet de loi.

S'il s'agit d'un congé de moins de six mois, il doit être autorisé par le juge en chef de la cour. S'il est supérieur à six mois, il doit être autorisé par le gouverneur en conseil, comme l'indique le paragraphe 56.1(2).

Un autre témoin pourrait nous dire que les juges surnuméraires ne sont que des juges à temps partiel ou des juges qui ont du temps libre. Cependant, je crois qu'un juge surnuméraire n'est appelé à siéger que 10 semaines par année, ce qui correspond à la moitié de la charge de travail normale. Par conséquent, un tel juge a du temps libre. Il peut demander un congé rémunéré pour participer à des activités internationales.

D'après votre ouvrage et vos commentaires, un juge est nommé pour exercer des fonctions de juge. D'après la Loi sur les juges, c'est ce qu'il devrait faire et c'est ce à quoi il devrait presque exclusivement s'en tenir. On a souligné les exceptions. Ma première question est la suivante: sommes-nous en train d'ouvrir une boîte de Pandore?

M. Morton: Nul ne peut prédire l'avenir. Cependant, pour revenir à ce que j'ai dit plus tôt, si des juges toujours en fonction sont affectés à des missions à l'étranger par suite de ces modifications, où sont-ils le plus susceptible d'aller? Probablement dans les régions où sévissaient des conflits d'origine ethnique, raciale ou idéologique. Où se trouve la juge Arbour à l'heure actuelle? Quelles sont les régions où elle travaille? L'ex-Yougoslavie et le Rwanda.

Prenons simplement la question de la Yougoslavie. Il existe au Canada des populations importantes de citoyens, d'immigrants et de réfugiés qui appartiennent aux groupes ethniques ayant

is where Justice Arbour and the Ontario Court of Appeal sits. If she becomes involved in prosecuting within the context of her work at The Hague, then she may be perceived by certain ethnic groups — Muslims and Christians, for example — as being somehow antagonistic to their interest in the former Yugoslavia. That will carry back very quickly into the Toronto community. Potentially, that could compromise her when she returns, and she would have a reputation, at least among those communities.

The other example to which I alluded just parenthetically in my paper is this. Let us imagine sending a Canadian judge to the West Bank to sort out land claims there. If you think the land claims in Yugoslavia are complex and controversial, the land claims on the West Bank make Yugoslavia look like kindergarten. Would that not be a perfect place for a good Canadian judge to go to make a contribution? In one sense, it would be; however, the judge who does that will incur, almost inevitably, if not one set of critics in Canada, then probably two, particularly if he or she were impartial.

That is the kind of indirect but significant potential for the erosion of judicial independence that we run into by sending judges abroad and getting them involved in foreign controversy. If that is what you are asking, then the answer is yes.

Senator Nolin: If we read the proposed section 56.1(1), we see an enumeration of four types of landing spots, while 56.1(2) envisages only two. The latter refers to participating in international activities, something which is rather broad, or international technical assistance programs, or in the work of an international organization of states, or an institution of such an organization. The proposed 56.1(2) has only the latter two and not the first two.

I am concerned with the first one. It is too large. International activities includes everything outside the country. If I go to Paris for a month, then I am engaged in international activities.

Mr. Morton: I think I agree with you. One of the recommendations that I made was that the exceptions to judicial activity that are contained in the current Judges Act, namely, if a judge leaves he or she must undertake activities of a judicial or executive nature, should be included in any new leave policy for international service as well. I think that would answer, at least partially, your concerns, senator.

Senator Pearson: I was interested in your comments, professor, about impartiality. This is an important issue of principle in our discussion. In your text, you seem to refer to impartiality primarily as sort of a political issue, that is, impartiality is not seen as being partial to one party or another or, in the cases overseas, as being partial to one part of the population as opposed to another. I presume there are certain distinctions to be made between impartiality and independence. I feel that needs to be clear.

participé à ce conflit, surtout à Toronto où siègent la juge Arbour et la Cour d'appel de l'Ontario. Si elle exerce des fonctions de procureur à La Haye, elle risque d'être perçue par certains groupes ethniques — les musulmans et les chrétiens, par exemple — comme relativement hostile à leur intérêt dans l'ex-Yougoslavie. Cela sera rapporté très dans la communauté torontoise et risque de nuire à sa réputation à son retour, du moins parmi ces groupes.

L'autre exemple auquel j'ai fait brièvement allusion dans mon document est le suivant. Imaginons qu'un juge canadien soit dépêché en Cisjordanie pour y régler des revendications territoriales. Si vous croyez que les revendications territoriales en Yougoslavie sont complexes et controversées, ce n'est rien comparativement à la situation en Cisjordanie. Ne serait-ce pas l'endroit idéal où un bon juge canadien pourrait apporter sa contribution? Dans un sens, oui. Cependant, le juge qui se rend là-bas s'exposera presque inévitablement à une série de critiques, sinon deux au Canada, surtout s'il a été impartial.

C'est donc le risque indirect mais grave d'effritement de l'indépendance judiciaire auquel on s'expose en envoyant des juges à l'étranger et en les faisant participer à des affaires controversées à l'étranger. Si c'est votre question, alors ma réponse est oui.

Le sénateur Nolin: Le paragraphe 56.1(1) du projet de loi énumère quatre types d'activités et le paragraphe 56.1(2) n'en prévoit que deux. Le premier prévoit la participation à des activités internationales, ce qui est assez vaste, ou à des programmes internationaux d'assistance technique, ou aux travaux d'une organisation internationale d'État ou d'une de ses institutions. Le paragraphe 56.1(2) du projet de loi ne prévoit que les deux derniers types d'activités.

J'ai des réserves à propos de la participation à des activités internationales. Ce libellé a une trop vaste portée. Les activités internationales incluent toutes les activités à l'étranger. Aller à Paris pour un mois équivaldrait à participer à une activité internationale.

M. Morton: Je crois être d'accord avec vous. L'une des recommandations que j'ai formulées, c'est que les exceptions à l'activité judiciaire, prévues par la Loi actuelle sur les juges, qui obligent un juge en congé à exercer des fonctions de nature judiciaire ou exécutive, devraient être incluses également dans toute nouvelle politique régissant les congés accordés pour l'exercice d'une activité internationale. Je pense que cela répondrait du moins en partie à vos préoccupations.

Le sénateur Pearson: Vos observations à propos de l'impartialité m'ont intéressée. C'est une importante question de principe dans le cadre de nos discussions. Dans votre texte, vous semblez considérer l'impartialité surtout comme une question politique, c'est-à-dire ne pas donner l'impression d'avoir un parti pris pour quelqu'un ou en ce qui concerne des affaires outre-mer, ou d'avoir un parti pris pour une partie de la population par opposition à une autre. Je suppose qu'il y a certaines distinctions à faire entre l'impartialité et l'indépendance. À mon avis, il faut que cela soit clair.

Our first witness this morning, Professor Arthurs, made a very significant comment when he said that judges are human beings with opinions. My experience has been that, over the years, many of us have questioned the impartiality of judges, especially, for example, the fact that there are so many male judges. To me, one of the strengths of trial by jury is that it is a way of balancing what might be a possible bias on behalf of the judge. I am not so much concerned about perceived impartiality, because I feel that we need to be sure that we have the other pieces in place, the checks and balances, that the judge in one role is balanced in some way by what comes before him or her.

My understanding of the kinds of appointments that have been made is that none of those appointed would have been asked to go abroad to adjudicate a land claim. They usually go to provide technical assistance, which I feel is important. You were talking about a CIDA-funded project, as opposed to a CIDA-coordinated, to give technical assistance to the improvement of the judicial system in Ukraine. I would not like to see that excluded as an opportunity.

How would you respond to the question of what we really mean by "impartial"? Is it ever possible to be impartial, while recognizing that no one is impartial?

Mr. Morton: Obviously, no one has the famous *tabula rasa*, that is, a blank slate of the mind. We all come to the table with our own experiences, what we have read, our judgments and so forth.

What is meant by "judicial impartiality" is the willingness and ability of a judge, given his or her predispositions, formation, training and so forth, to come to the case before the court with as open a mind as possible. That is quite different from the perception of impartiality. Perceptions of impartiality may be quite unfair and inaccurate. Senators are not exactly politicians in the sense that they run for office. However, you have all been around politics. You know that in politics perception is reality. In terms of the courts' interaction with society, the perception of impartiality is just as important to the proper functioning of the courts.

Senator Pearson: That depends upon whose perception it is.

Mr. Morton: I am talking about the perception of the general public or groups within the public. Let us consider, for example, groups within the public who perceive a judge who has been prosecuting war crimes in Bosnia, or trying to settle land claims in the West Bank, as anti-Muslim.

Senator Pearson: They are not prosecuting war crimes in Bosnia. They are doing it in the Hague. There are some major differences.

Senator Beaudoin: The war crimes occurred in Bosnia.

Senator Pearson: Yes, but they are being prosecuted in The Hague.

Mr. Morton: The technical assistance programs, such as the one in Ukraine which has been used as an example more than once before this committee, is, I would concede, readily of quite a

Notre premier témoin ce matin, le professeur Arthurs, a fait une observation très importante lorsqu'il a déclaré que les juges sont des êtres humains qui ont des opinions. D'après mon expérience au fil des ans, nous avons été nombreux à mettre en doute l'impartialité des juges surtout parce qu'il s'agit en majorité d'hommes. À mon avis, l'un des avantages des procès avec jury, c'est qu'ils permettent de compenser tout parti pris possible de la part du juge. Ce n'est pas tant la perception d'impartialité qui me préoccupe que l'existence des autres mécanismes, c'est-à-dire les freins et contrepoids, qui permettent d'équilibrer la situation.

D'après ce que je crois comprendre des types de nominations qui ont été faites, aucun des juges nommés n'a été chargé de se rendre à l'étranger pour y régler des revendications territoriales. Ils y vont habituellement pour offrir une aide technique, ce que je considère important. Vous parliez d'un projet subventionné par l'ACDI par opposition à coordonné par l'ACDI, destiné à offrir une aide technique pour améliorer le système judiciaire en Ukraine. Je n'aimerais pas que ce genre de possibilité soit écarté.

Que répondez-vous lorsque l'on vous demande ce qu'on entend vraiment par «impartial»? Est-il possible d'être impartial tout en reconnaissant que personne ne l'est?

M. Morton: Manifestement, personne n'est une table rase, c'est-à-dire une tablette où rien n'est écrit. Nous arrivons tous avec notre bagage d'expériences, de lectures, nos opinions et ainsi de suite.

Par «impartialité judiciaire», on entend la volonté et la capacité d'un juge, compte tenu de ses prédispositions, de sa formation et ainsi de suite, d'arriver au procès avec un esprit aussi ouvert que possible. C'est assez différent de la perception d'impartialité. Les perceptions d'impartialité peuvent être assez injustes et inexacts. Les sénateurs ne sont pas exactement des politiciens en ce sens qu'ils ne se présentent pas aux élections. Cependant, vous avez tous l'expérience de la politique. Vous savez qu'en politique, la perception, c'est la réalité. En ce qui concerne l'interaction entre les tribunaux et la société, la perception d'impartialité est tout aussi importante au fonctionnement adéquat des tribunaux.

Le sénateur Pearson: Cela dépend de qui vous parlez.

M. Morton: Je parle de la perception du grand public ou de certains groupes parmi le public. Prenons par exemple certains groupes parmi le public qui considèrent comme anti-musulman un juge qui sert de procureur au procès de criminels de guerre en Bosnie, ou qui essaie de régler les revendications territoriales en Cisjordanie.

Le sénateur Pearson: Ils ne jugent pas des crimes de guerre en Bosnie mais à La Haye: la différence est importante.

Le sénateur Beaudoin: Les crimes de guerre ont été commis en Bosnie.

Le sénateur Pearson: Oui, mais le procès a lieu à La Haye.

M. Morton: Les programmes d'aide technique, comme celui mis sur pied en Ukraine et qui a été utilisé comme exemple plus d'une fois devant le comité, sont, je l'avoue, d'un tout autre ordre.

different nature. The risks of judges coming back with the potential taint of perceived impartiality are much less in those projects.

I would also point out that it is not at all clear — and again this is in my written paper — that we are really talking about accomplished jurists here. There are different types of jurists — sitting judges, retired judges, law professors and, perhaps, even professors of political science — who have studied the courts, the mechanisms of the judicial process and judicial independence who would be potential candidates for this type of work. Judges are not the only pool of talent from which to draw.

Senator Beaudoin: We have not yet dealt with the problem of the legal drafting of this bill. I glean from those around this table that some have reservations not against the bill but against its actual drafting.

On judicial independence, we have such cases as *Vallenti*, *Beauregard* and *Généreux*. Judicial independence means that the executive should not intervene in the field of judicial function.

This morning, Professor Harry Arthurs referred to the Lord Chancellor who has at the same time executive, legislative and judicial functions. That is how it happened in the history of England. More and more now, tribunals and the courts of law are saying that not only should justice be done, it should be seen to be done. A judge should be independent, impartial, et cetera.

What are we doing now? We are adding to the Judges Act a new dimension in terms of international activities. In the past, Royal Commissions were headed by judges. We have adopted sabbatical leaves for judges. We are now being asked to accept the involvement of judges in international relations or international organizations. Perhaps that is a good thing.

However, is the legal drafting of Bill C-42 accurate enough? You are suggesting, I understand, some amendments to the legal drafting of the bill. I hear objections not so much to the idea behind the bill but to the imprecision of this bill as drafted.

Do you suggest an amendment to get rid of the idea behind the bill, or do you suggest amendments in order for it to be more precise? We must remember who has the final word on the Judges Act. In the field of interpretation, it is the judges themselves.

As parliamentarians, we should be wise enough to do our job and to define a statute which is clear-cut. The idea behind the bill is quite acceptable. However, is the legal drafting good enough? I would like to know more about it.

Mr. Morton: I must be honest. I have only thought about this as a policy issue for the judiciary for the past eight days. I have not read enough in this regard. In particular, I have not been able to gather enough comparative information on how similar issues are handled in the UK, Australia or any European democracy.

Dans ce genre de projet, les juges courent beaucoup moins de risque à leur retour de voir leur réputation d'impartialité ternie.

J'aimerais également souligner qu'il n'est absolument pas évident — et je le souligne dans mon mémoire — que nous parlions en fait de juristes accomplis. Il existe différents types de juristes — des juges en fonction, des juges à la retraite, des professeurs de droit et même des professeurs de sciences politiques... qui ont étudié le fonctionnement des tribunaux, les mécanismes du processus judiciaire et l'indépendance judiciaire et dont la candidature pour ce type de travail pourrait être envisagée. Les juges ne sont pas les seuls candidats compétents à qui l'on peut faire appel.

Le sénateur Beaudoin: Nous n'avons pas encore traité du problème du libellé du projet de loi. J'en déduis d'après les commentaires faits autour de cette table que certains ont des réserves non pas à propos du projet de loi mais à propos de son libellé.

En ce qui concerne l'indépendance judiciaire, nous avons des exemples comme les affaires *Vallenti*, *Beauregard* et *Généreux*. L'indépendance judiciaire signifie que l'exécutif ne doit pas intervenir dans la fonction judiciaire.

Ce matin, le professeur Harry Arthurs a parlé du Grand Chancelier qui assume à la fois des fonctions exécutives, législatives et judiciaires. Telle est l'histoire de l'Angleterre. De plus en plus, les tribunaux déclarent qu'il faut non seulement que justice soit faite mais qu'elle soit perçue comme ayant été faite. Un juge doit être indépendant, impartial, et cetera.

Que sommes-nous en train de faire? Nous sommes en train de conférer à la Loi sur les juges une nouvelle dimension sur le plan des activités internationales. Par le passé, les commissions royales étaient dirigées par des juges. Nous avons adopté des congés sabbatiques à l'intention des juges. On nous demande maintenant d'accepter la participation de juges à des activités ou à des organisations internationales. C'est peut-être une bonne chose.

Toutefois, la rédaction juridique du projet de loi C-42 est-elle suffisamment précise? Vous proposez, d'après ce que je comprends, quelques modifications à la rédaction juridique du projet de loi. Vous avez des objections non pas tant à propos du fond du projet de loi, mais à propos du caractère imprécis de sa rédaction.

Proposez-vous une modification de fond ou des modifications susceptibles de rendre ce projet de loi plus précis? Il ne faut pas oublier qui a le dernier mot sur la Loi sur les juges. Dans le domaine de l'interprétation, ce sont les juges eux-mêmes.

En tant que parlementaires, nous devrions avoir la sagesse de faire notre travail et d'arriver à une loi nette et claire. Le fond du projet de loi est tout à fait acceptable. Peut-on dire la même chose au sujet de la rédaction juridique? J'aimerais en savoir un peu plus.

M. Morton: Je dois faire preuve d'honnêteté. Cela ne fait que huit jours que je réfléchis à la question comme étant de nature politique pour l'appareil judiciaire. Je ne me suis pas assez informé à cet égard. Je n'ai pas pu notamment rassembler suffisamment de renseignements comparatifs sur la façon dont des

Even my knowledge of American practice is limited pretty much to the Supreme Court. There is a policy against other federally appointed judges doing this, but I am not sure it is actually prohibited. Again, I am not sure.

I am not definitively against the policy. I see an up side to it, but I am concerned about its down side. In the best of all possible worlds, a more deliberate study of comparable practice would be desirable. If there is not enough time, then I would say that some of my concerns could be addressed by tightening the language in the drafting, as you point out, senator.

There are a number of specific changes which I mentioned at the end of my remarks, being one leave per career, capping the time limit, putting on a salary cap and limiting the experience of the international activity to functions of a judicial or executive nature. If I understand you, those are what you mean by drafting issues. All of those would go a distance in meeting my initial concerns about threats to judicial independence.

Senator Beaudoin: My second and last question is about section 100 of the Constitution. My impression is that section gives the Parliament of Canada a legislative discretion over salary, treatment and pension. Is that how you read section 100?

The last word is that it is left to the Parliament of Canada of which we are one part. There is a certain discretion there.

Mr. Morton: Yes, judicial independence exists as much as a matter of convention as a matter of law. You can point to a number of statutes, say, in the United Kingdom, that involve judicial independence, but they are not constitutionally entrenched. Certainly, Canada has a tradition of judicial independence. However, the actual words "judicial independence" do not appear in a specific document in Canada until 1982.

Senator Beaudoin: They appear in the Charter of Rights and Freedoms.

Mr. Morton: Yes, they appear in section 11 of the Charter of Rights and, even there, somewhat indirectly. There, the reference is to a right to a trial by jury before an independent and impartial tribunal.

It seems that we agree about the significance of the role of Parliament in the protection, nurturing and evolution of judicial independence. Section 100 of the Constitution Act, 1867 is an example of Parliament's role in this tradition.

Senator Beaudoin: In other words, are you saying it is our duty as parliamentarians is to ensure the fair use of the discretion of the Senate and the House of Commons with respect to the Judges Act? The Judges Act, in my opinion, is a very important statute in the field of legislation. Since it is directly related to the third branch of the state, it is of paramount importance.

questions du même ordre sont réglées au Royaume-Uni, en Australie ou dans toute autre démocratie européenne. Même mes connaissances des usages américains se limitent essentiellement à la Cour suprême. Il y a une politique qui s'élève contre pareille situation dans le cas d'autres juges nommés par le pouvoir fédéral, mais je ne suis pas sûr que cela fait vraiment l'objet d'une interdiction. Je n'en suis pas sûr.

Je ne suis certainement pas contre la politique. J'y vois un avantage, mais je m'inquiète également de l'inconvénient qu'elle présente. Dans le meilleur des mondes, il serait préférable d'effectuer une étude plus réfléchie d'usages comparables. Si l'on ne dispose pas de suffisamment de temps pour ce faire, je dirais que l'on atténuerait certaines de mes craintes en précisant mieux les mots utilisés dans le projet de loi, comme vous le faites remarquer, monsieur le sénateur.

J'ai fait mention de plusieurs changements particuliers à la fin de mes remarques: accorder un seul congé au cours d'une carrière, fixer une limite de temps, plafonner les salaires et limiter l'expérience des activités internationales à des fonctions de nature judiciaire ou administrative. Si je vous comprends bien, c'est ce que vous voulez dire par questions de rédaction. Tous ces changements permettraient d'atténuer mes craintes à propos d'éventuelles menaces pour l'indépendance judiciaire.

Le sénateur Beaudoin: Ma deuxième et dernière question porte sur l'article 100 de la Constitution. Si je comprends bien, cet article donne au Parlement du Canada un pouvoir discrétionnaire législatif au sujet des salaires, des allocations et des pensions. Est-ce ainsi que vous interprétez l'article 100?

Un certain pouvoir discrétionnaire est prévu à l'endroit du Parlement du Canada dont nous faisons partie.

M. Morton: Effectivement, l'indépendance judiciaire est autant une question de convention qu'une question de droit. On peut citer plusieurs lois, au Royaume-Uni, par exemple, qui traitent de l'indépendance judiciaire, mais elles ne sont pas inscrites dans la Constitution. Il existe certainement au Canada une tradition d'indépendance judiciaire. Toutefois ce n'est pas avant 1982 qu'apparaissent les mots «indépendance judiciaire» dans un document particulier au Canada.

Le sénateur Beaudoin: Ils figurent dans la Charte des droits et libertés.

M. Morton: Oui, à l'article 11 de la Charte des droits et même dans ce cas-là, indirectement en quelque sorte. Il y est question du droit à un procès avec un jury devant un tribunal indépendant et impartial.

Il semble que nous soyons d'accord sur l'importance du rôle que doit jouer le Parlement pour protéger, favoriser et accroître l'indépendance judiciaire. L'article 100 de la Loi constitutionnelle de 1867 est un exemple du rôle du Parlement dans cette tradition.

Le sénateur Beaudoin: En d'autres termes, vous dites que nous devons, en notre qualité de parlementaires, faire en sorte que le Sénat et la Chambre des communes usent correctement de leur pouvoir discrétionnaire à propos de la Loi sur les juges? À mon avis, la Loi sur les juges est une loi très importante dans le domaine de la législation. Étant donné qu'elle vise directement le troisième organe de l'État, elle est d'une suprême importance.

Mr. Morton: It is not a normal statute, I agree.

Senator Beaudoin: It is what we call in law an organic statute, at least, if not a quasi-constitutional statute. In that sense, the discretion which is given to the Parliament of Canada must be very respectful of our conventions. I agree with you that everything is not found in the written part of the Constitution. We also have our conventions which are very important.

Senator Cools: It is clear to me that you have taken the time and trouble within the last eight days to read the legislation and all the proceedings. I thank you for that.

I cannot make a motion before this committee, since I am not a member, but Mr. Morton very sensitively summarized his remarks. Perhaps a member of the committee could make a motion to append his total remarks to the committee proceedings.

May I continue?

The Chair: Excuse me, Senator Cools?

Senator Cools: I was speaking. I was waiting for you to finish.

The Chair: I was trying to get advice as to what is the practice that we go through. Obviously, all testimony becomes part and parcel of the committee.

Senator Jessiman: He did not read it in, he skipped whole paragraphs. I guess I could read them in, if that were necessary, but I would like to think we have all read it. I would like it put on the record as part of what we have received here today.

The Chair: Attaching all the evidence to the proceedings is a potentially costly precedent.

Senator Cools: I am not referring to all our witness, but just this one.

The Chair: Yes. However, the precedent would then be there; it has never been there before.

Senator Cools: I have sat in a lot of these committees.

The Chair: Senator Cools, could I finish my remarks, please?

Senator Cools: Certainly, Madam Chair.

The Chair: Of course, we would then set a precedent for this committee that could lead us to, in fact, accept all written briefs and append them to our proceedings. The printing cost of doing that would be very high.

Internal Economy has suggested in the past to not do this; however, this committee is the master/mistress of its own fate and if we choose to do so, we can. I suggest that we bear in mind that it is a costly aspect. I also suggest that we leave this matter in abeyance and put it to a vote later this afternoon.

Senator Cools: I was reinforcing the point that had Mr. Morton known the procedure, he would have read every single word of his brief so that they would appear in the proceedings of this committee.

M. Morton: Ce n'est pas une loi ordinaire, j'en conviens.

Le sénateur Beaudoin: C'est ce que nous appelons en droit une loi organique, voire même une loi quasi-constitutionnelle. Dans ce sens-là, le pouvoir discrétionnaire conféré au Parlement du Canada doit être très respectueux de nos conventions. Je conviens avec vous que l'on ne trouve pas tout dans le texte de la Constitution. Nous avons également nos conventions qui sont très importantes.

Le sénateur Cools: Il m'apparaît clairement que vous avez pris le temps et la peine ces huit derniers jours de lire la loi, ainsi que le texte de toutes les délibérations; je vous en remercie.

Je ne peux pas présenter de motion devant ce comité, puisque je n'en suis pas membre, mais M. Morton a résumé avec beaucoup de délicatesse son mémoire. Peut-être qu'un membre du comité pourrait présenter une motion visant à annexer tout son mémoire aux délibérations du comité.

Puis-je poursuivre?

La présidente: Pardon, madame le sénateur?

Le sénateur Cools: J'étais en train de parler et j'attendais que vous finissiez.

La présidente: J'essayais de me renseigner sur les usages. De toute évidence, tous les témoignages font partie intégrante des travaux du comité.

Le sénateur Jessiman: Il n'a pas tout lu, il a sauté des paragraphes entiers. J'imagine que je pourrais les lire, si nécessaire, mais j'ose espérer que nous avons tous lu le mémoire. J'aimerais qu'il fasse partie des délibérations à titre de témoignages entendus aujourd'hui.

La présidente: Annexer tous les témoignages aux délibérations créerait un précédent coûteux.

Le sénateur Cools: Je ne veux pas parler de tous nos témoins, simplement de celui-ci.

La présidente: Oui. Toutefois, il y aurait précédent; il n'y en a jamais eu de cet ordre là auparavant.

Le sénateur Cools: J'ai siégé au sein de beaucoup de ces comités.

La présidente: Madame le sénateur, pourrais-je terminer ce que j'étais en train de dire, s'il vous plaît?

Le sénateur Cools: Certainement, madame la présidente.

La présidente: Bien sûr que nous créerions un précédent pour ce comité, ce qui nous entraînerait en fait à accepter tous les mémoires écrits et à les annexer à nos délibérations. Le coût d'impression serait très élevé.

Le comité de la régie interne a déjà demandé de s'abstenir de le faire; toutefois, c'est au comité de décider et si nous choisissons de le faire, soit. Il ne faut pas oublier que ce sera coûteux. Je propose également de laisser cette question en suspens et de la mettre aux voix plus tard cet après-midi.

Le sénateur Cools: Je voulais dire que si M. Morton avait connu notre façon de procéder, il aurait lu son mémoire au complet pour qu'il paraisse dans les délibérations de ce comité.

Was there a motion, Madam Chairman?

The Chair: We will deal with such a motion later this afternoon.

Senator Cools: I would be prepared to wait a few minutes in order to deal with it now.

The Chair: Senator Cools, I have ruled that we will deal with it later this afternoon. If you are challenging the ruling of the Chair...

Senator Cools: I was not challenging the ruling of the Chair.

The Chair: Then continue with your questions, please.

Senator Cools: However, you challenge a lot.

My questions are twofold. Senator Beaudoin was speaking about the special nature of the Judges Act. A proper understanding of the Judges Act would almost entail reading 130 years of Canadian parliamentary debates.

Returning to drafting and scripting, the Judges Act contains two sections. One deals with the composition and existence of the judicial council, which John Turner created when he was Minister of Justice. Another part concerns the creation of the position of the commissioner of judicial affairs.

My question for you is as follows: The Judges Act intended no foreign policy role for the judges of Canada. Bill C-42 seeks to introduce a foreign affairs/foreign policy role for judges. I have not been able to ascertain the reasoning or the logic the Department of Justice followed in developing this initiative. It seems to me that it was more a leap of faith; it is a leap in policy making.

Have you given any thought to what is basically an introduction of a foreign policy/foreign affairs role and an international activities role, by moving in on those two parts of the Judges Act which is the judicial council and the commissioner of judicial affairs?

Mr. Morton: That is precisely why I suggested that this represents a major policy innovation. The Judges Act as it exists now, and the authority for both the judicial council and the commissioner for judicial affairs, contain no reference to international or foreign activities whatsoever.

It is a major innovation. Again, I have not had time to do the type of comparative research I would like to be able to bring to you, but it represents a departure from practice in comparable English-speaking common law democracies. As I said at the beginning of my remarks, and at the end of my remarks, I am somewhat surprised, if not even dismayed, that the government seems to be acting with such haste in trying to get these amendments through.

As I said, I think the government is concerned about the status of Justice Arbour because her status is not clear. If the Judges Act were amended according to Bill C-42, that would appear to put things right again, something which would make many people feel better. However, in the process of putting things right, I think

Y a-t-il une motion, madame la présidente?

La présidente: Nous allons traiter d'une telle motion plus tard cet après-midi.

Le sénateur Cools: Je serai prête à attendre quelques minutes pour que l'on s'en occupe tout de suite.

La présidente: Madame le sénateur, j'ai décidé que nous nous en occuperons plus tard cet après-midi. Si vous contestez la décision de la présidence...

Le sénateur Cools: Je ne contestais pas la décision de la présidence.

La présidente: Continuez donc à poser vos questions, s'il vous plaît.

Le sénateur Cools: C'est vous qui contestez.

Mes questions sont doubles. Le sénateur Beaudoin a parlé de la nature particulière de la Loi sur les juges. Pour bien comprendre cette loi, il faudrait pratiquement lire 130 ans de débats du Parlement du Canada.

Pour en revenir à la rédaction et au texte, la Loi sur les juges renferme deux parties. L'une traite de la composition et de l'existence du Conseil de la magistrature, créé par John Turner, alors qu'il était ministre de la Justice. L'autre partie vise la création du poste de commissaire à la magistrature fédérale.

Voici ma question. La Loi sur les juges ne prévoit aucun rôle de politique étrangère pour les juges du Canada. Le projet de loi C-42 vise à prévoir un tel rôle. Je n'ai pas pu vérifier le raisonnement ou la logique du ministère de la Justice dans le cadre de cette initiative. Il me semble que c'est davantage un acte de foi dans le domaine de l'élaboration des politiques.

Avez-vous pensé qu'en changeant les deux parties de la Loi sur les juges, soit le Conseil de la magistrature et le Commissaire à la magistrature fédérale, on donne en fait aux juges un rôle dans le domaine de la politique étrangère et des affaires internationales?

M. Morton: C'est précisément la raison pour laquelle je disais que c'est une importante innovation en matière de politique. La Loi sur les juges, telle qu'elle existe actuellement, et l'autorité prévue tant pour le Conseil de la magistrature que pour le Commissaire à la magistrature fédérale, ne renferment aucune mention d'activités internationales ou étrangères.

C'est une innovation majeure. Je le répète, je n'ai pas eu le temps de faire le genre de recherches comparatives que j'aimerais faire, mais cela représente un écart par rapport aux usages dans des démocraties anglophones comparables de common law. Comme je le disais au début et à la fin de mon allocution, je suis quelque peu surpris, voire même consterné, de voir que le gouvernement semble se hâter pour faire adopter ces modifications.

Comme je le disais, je pense que le gouvernement s'inquiète de la situation de la juge Arbour, car elle n'est pas claire. Si la Loi sur les juges était modifiée selon le projet de loi C-42, les choses sembleraient être corrigées, ce que beaucoup de gens apprécieraient. Toutefois, je crois que le sénateur Cools a raison,

Senator Cools has a point that a major change in the Judges Act and in the Canadian judicial tradition will be legislated and implemented. It is obvious from some of the peripheral evidence that people in the federal office of the Commissioner of Federal Judicial Affairs and the Canadian Judicial Council already have great interest, if not already existing activities, in international affairs. This bill would tend to legitimize that and open the door further. Perhaps that is the way the House of Commons and the Senate of Canada think we should go; however, it does not seem to me that those broader issues have been given a very wide airing yet, certainly not in the House of Commons, if you have read the debate, or the lack thereof, when Bill C-42 passed that place.

Senator Cools: This very complex matter is just hidden in two or three words in the bill. As you said in your presentation, it is complicated by the fact that the players who will be making the decisions about these judges have already created an interest. I will come back to that.

The second point deals with something you mentioned briefly and this committee has not spent sufficient time on it either. That is the issue of the funding by CIDA. This represents an interesting constitutional departure. I am not speaking in terms of the Constitution as a document, but in terms of parliamentary usage. If judges will be receiving benefits from another department of government, basically CIDA, what we are doing for the first time is bringing judges' activities within the purview of, for example, committees like the National Finance Committee. Traditionally, Parliament keeps some distance from questioning the financial affairs of judges.

This is compromising judicial independence enormously. If this bill passes, from then on I will not hesitate when we look at the Estimates to find out which judge was where and when and how he spent that money. I will have no hesitation to ask for breakdowns of those amounts. What we have done is removed protections that were given to judges previously, and we are exposing judges to questioning about every little entry in the Estimates. I can promise you faithfully that I will help to do that.

I can get very little information on this CIDA funding. Everyone is very tight-lipped about it. It involves millions of dollars. Have you given any thought to the ramifications for judicial independence of having a civil servant in charge of huge amounts of money and then supervising judges in the administration or use of those funds? This bill is giving the Commissioner of Federal Judicial Affairs, who is a civil servant, enormous power over the activities of judges. It is a serious thing. Parliaments for 200 years have contrived to avoid such a situation, and this bill, in one fell swoop, is doing just that. Have you given any thought to the consequences to the relationship between the bureaucracy and judges, the executive and the judges, and the consequences for judicial independence?

We keep referring to judges, but the benefits here are being handed out not to the average individual man or woman on the bench but to chief judges. Basically what we have is the

lorsqu'elle dit qu'un changement important à la Loi sur les juges et à la tradition judiciaire du Canada fera ainsi l'objet d'une loi et sera mis en vigueur. Il est évident d'après les témoignages annexes que le personnel du Commissaire à la magistrature fédérale et du Conseil canadien de la magistrature s'intéresse déjà beaucoup aux affaires internationales; il se peut d'ailleurs qu'il ait déjà des activités dans ce domaine. Ce projet de loi tendrait à légitimer cette situation et à ouvrir un peu plus la porte. Peut-être est-ce ainsi qu'il faut procéder, d'après la Chambre des communes et le Sénat du Canada; toutefois, il ne me semble pas que ces questions plus vastes aient été mises en discussion comme il fallait, certainement pas à la Chambre des communes; il suffit pour s'en convaincre de lire le débat — si tant est qu'il y en ait eu — au moment de l'adoption du projet de loi C-42 à cet endroit.

Le sénateur Cools: Cette question fort complexe est simplement cachée derrière deux ou trois mots du projet de loi. Comme vous l'avez dit dans votre exposé, elle se complique par le fait que les intervenants qui prendront les décisions au sujet de ces juges ont déjà suscité un intérêt. Je vais y revenir.

Le deuxième point traite de quelque chose dont vous avez fait brièvement mention; ce comité n'y a pas non plus consacré suffisamment de temps. C'est la question du financement par l'ACDI. Cela représente un écart intéressant de la Constitution. Je ne parle pas ici de la Constitution comme document, mais en termes d'usage parlementaire. Si les juges doivent recevoir des avantages d'un autre ministère d'État, soit l'ACDI, cela revient à amener pour la première fois les activités des juges dans le champ de compétence de comités, par exemple, comme le comité des finances nationales. Traditionnellement, le Parlement s'abstient de poser des questions au sujet des affaires financières des juges.

Cela compromet énormément l'indépendance judiciaire. Si ce projet de loi est adopté, je n'hésiterai plus, lorsque nous examinerons le budget, à chercher à tout savoir sur les agissements et les dépenses des juges. Je n'hésiterai pas à demander la ventilation de ces sommes. Cela revient en fait à supprimer les mesures de protection dont bénéficiaient les juges auparavant; nous les exposons maintenant à des questions au sujet du moindre poste budgétaire. Je vous promets que c'est ce que je ferai.

Il m'est difficile d'obtenir des renseignements sur ce financement par l'ACDI; on ne desserre pas les lèvres à ce sujet. Cela représente des millions de dollars. Avez-vous pensé aux répercussions possibles sur l'indépendance judiciaire, lorsqu'un fonctionnaire, responsable d'énormes sommes d'argent, supervise la façon dont les juges administrent ou utilisent ces fonds? Ce projet de loi donne au Commissaire à la magistrature fédérale, qui est un fonctionnaire, des pouvoirs énormes sur les activités des juges. C'est grave. Pendant 200 ans, le Parlement a trouvé le moyen d'éviter une telle situation et ce projet de loi anéantit d'un seul coup tous ces efforts. Avez-vous pensé aux conséquences possibles sur les relations entre la bureaucratie et les juges, entre le pouvoir exécutif et les juges, et sur l'indépendance judiciaire?

Nous parlons ici de juges, mais n'oublions pas que les avantages sont versés non pas aux juges ordinaires, mais aux juges en chef. On en arrive pratiquement à une assemblée de juges en

enhancement of almost an assembly of chief judges. I know the question is a bit convoluted. However, I think you will try your best to answer.

Mr. Morton: It seems to me this would be another manifestation, a concrete example, of the general principle that the more judges involve themselves in extrajudicial matters, the more those in the executive, legislative and administrative branches will become involved in the work of the judges. One of the things that is in the book that some of you were thumbing through is Chief Justice Laskin's comment in the so-called *Berger* affair in 1981-82. He talks there about reciprocity, and how the guarantee of preventing political interference in judicial matters must be reciprocated by the self-restraint of judges not to involve themselves in political matters.

If you study things from more of an institutional or political science perspective, as I do, then you would put it differently: Wherever there is power or privilege, influence will be brought to bear; and the more that there is power and privilege exercised by judges, the more there will be attempts to control the exercise of that power or the receipt of those privileges. You can see this in the case of the U.S. Supreme Court. The extreme politicization of the appointment process in the United States is a consequence of the very political character of exercise of judicial review by the U.S. Supreme Court.

To come back to your specific examples of what are basically financial administration matters that judges would become involved in through CIDA, under what appears to be a new foreign policy role, of course that role will raise new types of interactions which inevitably will bring scrutiny on judges by, for example, legislators who are looking at budgets and budget estimates. It will also bring them in contact with administrators who, perhaps, will be able to influence the budgets that judges would supervise as part of these technical projects. That is all new. Those would be some of the risks of going down this path.

Senator Milne: Professor Morton, I would like to talk about some of the broader issues that you just mentioned to Senator Cools and try to get away from what seems to me, to a certain extent, the personalities that you brought up in your presentation.

Do you feel that the Canadian judiciary should have absolutely no foreign policy role?

Mr. Morton: I have not said that today, senator. I would allow the possibility for it to have some foreign policy role, but it would be much more narrowly channeled and defined than in the language that I see currently. At least I think I would. I have thought about this for eight days, as I said. If you remember what I said at the beginning, professors take so long to get to the point, but it is our vice and our virtue. I would very much like to know what the comparable practice is in Australia and the U.K. If I were to find that those countries allow no such involvement, or if they do allow such involvement that it is a very narrow and carefully defined exception, then I would be swayed by that evidence. I am not saying I am opposed in principle to any foreign

chef. Je sais que ma question est un peu compliquée, toutefois, je pense que vous y répondrez de votre mieux.

M. Morton: Il me semble que ce serait un autre exemple concret du principe général voulant que plus les juges prennent part à des activités extrajudiciaires, plus le personnel des organes exécutif, législatif et administratif prendra part au travail des juges. Dans le livre que certains d'entre vous feuilletaient, on peut lire le commentaire du juge en chef Laskin dans l'affaire *Berger* qui remonte à 1981-1982. Il parle ici de réciprocité et du fait que la garantie de non-ingérence politique dans les questions judiciaires doit être assortie de la retenue des juges dans le domaine des questions politiques.

Si vous étudiez les choses plus sous l'angle des sciences politiques, comme je le fais, vous exposeriez les choses différemment: tout pouvoir ou privilège s'accompagne de l'exercice d'une influence; plus les juges ont de pouvoirs et de privilèges, plus ils s'exposent à un contrôle de ces pouvoirs ou de ces privilèges. C'est ce qui se passe à la Cour suprême des États-Unis. La politisation extrême du processus de nomination aux États-Unis est une conséquence du caractère politique de l'exercice de l'examen judiciaire par la Cour suprême des États-Unis.

Pour revenir à vos exemples particuliers qui sont essentiellement des questions d'administration financière auxquelles participeraient les juges par l'entremise de l'ACDI, dans le cadre de ce qui semble être un nouveau rôle de politique étrangère, il est évident que ce rôle provoquera de nouveaux genres d'interactions qui ne manqueront pas de susciter un examen approfondi des juges par les législateurs qui examinent les budgets et les prévisions budgétaires, par exemple. Cela les amènera également en contact avec des administrateurs qui, peut-être, pourront agir sur les budgets que les juges superviseraient dans le cadre de ces projets techniques. Tout cela est nouveau. Tels sont certains des risques potentiels.

Le sénateur Milne: Monsieur Morton, j'aimerais parler de quelques-unes des questions plus vastes dont vous venez juste de faire mention au sénateur Cools, tout en essayant de ne pas citer de nom, comme vous le faites dans votre exposé, dans une certaine mesure.

Pensez-vous que l'appareil judiciaire canadien ne devrait jouer absolument aucun rôle de politique étrangère?

M. Morton: Ce n'est pas ce que j'ai dit aujourd'hui, madame le sénateur. Je lui donnerais la possibilité de jouer un certain rôle de politique étrangère, mais il serait beaucoup plus étroit et défini que ce qui paraît maintenant dans le projet de loi. C'est du moins ce que je pense que je ferais. Je réfléchis à la question depuis déjà huit jours, comme je l'ai dit plus tôt. Si vous vous souvenez de ce que j'ai dit au début, il faut beaucoup de temps avant que les professeurs en arrivent à l'essentiel, mais c'est notre défaut comme notre qualité. J'aimerais bien connaître les usages en Australie et au Royaume-Uni. Si je découvrais que ces pays ne permettent aucune participation de ce genre, ou qu'ils permettent une telle participation, dans la mesure où c'est une exception très

policy involvement by Canadian judges; I am saying that I am leery of it.

If I were sitting in your chair instead of this one, I would certainly oppose it as a matter of policy as it is set out in Bill C-42. Again, to come back to Senator Beaudoin's point, it is possible that with a bit more research and more careful drafting, I could be persuaded to support it. I would not rule that out.

Senator Milne: To follow that through, then, professor, and perhaps to repeat myself from this morning, upon what other sources of legal talent would international organizations such as the UN draw, if they could not draw on a group that I feel is in fairly good repute, that is, the Canadian judiciary?

Mr. Morton: I think there are larger pools of talent, and equal talent, in the law schools, the professional faculties, even in the poor old political science departments.

Senator Milne: Do you mean to act as a judge?

Senator Cools: She is not acting as a judge.

Mr. Morton: Not to act as judges, but to serve in these various technical assistance programs, which presumably would be the broader, more common type of foreign assignment. There are professors who specialize in contract and property. This is not what you asked; but I think we could be of much greater help in many of the countries in eastern Europe and in other developing areas by lending them professors of property, contract and tort rather than human rights specialists.

Senator Milne: I strongly suspect that we do and that they do not have to go through this procedure.

Since you disagree with the bill, do you feel that this is a case, then, with respect to which the Senate should exercise its rarely used power to kill a bill?

Mr. Morton: If I were a senator, I think I would use that power to delay the bill, yes.

Senator Nolin: You have referred to the late Chief Justice Laskin's statement or letter on the final touch with respect to the *Berger* affair. He is referring to two events that he opposed publicly. First, the government of the day was planning to appoint a judge as deputy minister. Publicly, he said that a judge cannot be a judge and a deputy minister at the same time. Second — and this is an important point — in Ontario, they were trying to appoint a federally appointed judge as chairman of the Provincial Workmens' Compensation Board, a quasi-judicial board. He was opposed to that.

In your professional and expert view, what is the reason for that? Justice Laskin is a contemporary for us.

Mr. Morton: I think it is the principle with respect to the quotation I read from Peter Russell at the beginning of my prepared statement that if judges mix themselves in the work of

étroite et soigneusement définie, cela influencerait ma pensée. Je ne dis pas que je m'oppose en principe à toute participation des juges canadiens à la politique étrangère; je dis simplement que je m'en méfie.

Si j'étais à votre place, je m'opposerais certainement à cette question de politique telle qu'elle figure dans le projet de loi C-42. Pour revenir à la remarque du sénateur Beaudoin, il est possible qu'avec un peu plus de recherche et une rédaction plus soignée, je sois convaincu de l'appuyer. Je ne l'exclus pas.

Le sénateur Milne: Pour continuer alors sur le sujet, professeur, et peut-être pour répéter ce que j'ai déjà dit ce matin, à quelles autres sources de talents juridiques les organismes internationaux comme les Nations Unies puiseraient-ils, s'ils ne pouvaient le faire dans un groupe qui, à mon avis, a une assez bonne réputation, à savoir la magistrature canadienne?

M. Morton: Je crois qu'il y a de plus grands bassins de compétences, et de compétences équivalentes, dans les facultés de droit et autres facultés, voire dans les pauvres vieux départements de sciences politiques.

Le sénateur Milne: Pour remplir des fonctions de juge?

Le sénateur Cools: Elle ne remplit pas des fonctions de juge.

M. Morton: Pas pour faire fonction de juge, mais pour participer à ces divers programmes d'assistance technique, ce qui serait, on le suppose, l'affectation à l'étranger la plus commune. Il y a des professeurs qui se spécialisent dans les domaines des contrats et de la propriété. Ce n'est pas ce que vous avez demandé, mais je crois qu'il serait beaucoup plus utile à bien des pays de l'Europe de l'Est et à d'autres régions en développement que nous leur offrions les services de professeurs spécialisés dans les domaines de la propriété, des contrats et des délits civils plutôt que d'experts en droits de la personne.

Le sénateur Milne: J'ai fortement tendance à croire que nous le faisons et qu'ils n'ont pas à passer par tout ce processus.

Comme vous désapprouvez la mesure législative, croyez-vous alors qu'il s'agit d'un cas où le Sénat devrait exercer un pouvoir auquel il recourt rarement, c'est-à-dire torpiller un projet de loi?

M. Morton: Si j'étais sénateur, je crois que je recourrais à ce pouvoir pour retarder l'adoption du projet de loi.

Le sénateur Nolin: Vous avez fait allusion à la déclaration ou à la lettre de l'ancien juge en chef Laskin au sujet de l'affaire *Berger*. Le juge a fait allusion à deux événements auxquels il s'est opposé publiquement. Premièrement, le gouvernement du jour avait l'intention de nommer un juge comme sous-ministre. Il a déclaré publiquement qu'un juge ne peut être à la fois juge et sous-ministre. Deuxièmement — et il s'agit là d'un point important — en Ontario, le gouvernement essayait de nommer un juge fédéral à la présidence de la Commission provinciale des accidents du travail, un organisme quasi judiciaire. Il s'opposait à cela.

En votre qualité de professionnel et d'expert, pourquoi s'opposait-il à cela? Le juge Laskin est un de nos contemporains.

M. Morton: Je crois qu'il s'agit du principe que faisait ressortir la citation de Peter Russell, qui se trouve au début de ma déclaration écrite, à savoir que si les juges se mêlent du travail des

legislative, administrative or executive branches of government they, inevitably, will become embroiled in the controversies of those various areas. The minute that happens, they are in a catch-22 situation. If they are criticized and say nothing, then the criticism sticks; if they reply to the criticism, then they immediately become perceived as partisan and get embroiled in the political controversy of the day. I think that was the dilemma the late Chief Justice Laskin had in mind.

Senator Nolin: Senator Cools just mentioned a very good point. If a judge becomes the servant of a good cause and is paid by a federal government agency, then that judge can become the subject of scrutiny. Do you see a problem with that?

Mr. Morton: There is a risk. It is a risk that should be thought through more carefully before Canada takes this leap. I am repeating myself now, but I think the haste with which this bill has been pushed through belies the seriousness and significance of the policy issues that you and others have raised.

Senator Cools: To follow up on the last point you made, since Confederation, for 130 years, we have endeavoured to ensure that judges are not treated like civil servants. In point of fact, this bill will make them more like civil servants. In terms of our Canadian heritage and Canadian experience and also the Whitehall-Westminster experience, it has always been that the office of a judge is not available to leaves of absence in a certain way. If one traces the historical development of these leaves of absence, one sees the reasons the Governor General of Canada was involved in the drafting of the BNA Act in 1867.

If a judge can now take a leave of absence to go off for many years to do whatever, do you think that the Parliament of Canada could enact legislation to allow a Member of Parliament to be excused from office? Let us say, for example, that the Prime Minister of Canada or Senator Beaudoin wanted to go off to be a prosecutor for a war crimes tribunal. In other words, if we open the door to Parliament passing legislation — which basically nullifies the Constitution — to allow absence exemption from office, why does it stop with judges?

When I discussed this matter with The Commissioner of Federal Judicial Affairs, Mr. Andy Watt, he said why cannot a Member of Parliament or minister get a leave of absence to go off as well? The concept of abandoning office was thought to be grounds for removal years ago because that is a condition of office.

Have you given any thought to the potential for or the consequences of the expansion of what is happening in Bill C-42? Now we can begin to give leaves of absence from all manner of offices. When the kitchen gets hot, a cabinet minister can dip out and come back in three years.

Mr. Morton: At the risk of sounding overly academic, this is what is known as the slippery-slope dilemma — if you take one step, then you slide all the way down. Of course, every alcoholic

autorités législatives, administratives ou exécutives du gouvernement ils risquent à coup sûr d'être mêlés à leurs différends. Dès que cela se produit, ils se trouvent dans une impasse. S'ils sont l'objet de critiques et qu'ils ne réagissent pas, les critiques continuent; s'ils réagissent, on dit alors immédiatement qu'ils ont une attitude partisane et qu'ils se mêlent à la controverse politique de l'heure. Je crois que c'est le dilemme auquel pensait l'ancien juge en chef Laskin.

Le sénateur Nolin: Le sénateur Cools vient tout juste de faire une remarque très pertinente. Si un juge vient à travailler pour une bonne cause et qu'il est rémunéré par un organisme du gouvernement fédéral, il peut alors faire l'objet d'une surveillance. Est-ce que cela vous pose un problème?

M. Morton: Il y a un risque. C'est un risque qu'il faut examiner sérieusement avant que le Canada franchisse ce pas. Je me répète, mais je crois que l'empressement avec lequel on a réussi à faire voter ce projet de loi donne une fausse idée du sérieux et de l'importance des questions de principe que vous et d'autres ont soulevées.

Le sénateur Cools: Pour continuer sur le dernier point que vous avez fait ressortir, depuis les débuts de la Confédération, depuis plus de 130 ans, nous nous appliquons à éviter que les juges soient traités comme des fonctionnaires. En fait, ce projet de loi les apparentera davantage à des fonctionnaires. En ce qui concerne notre patrimoine et notre expérience canadiennes de même que l'expérience Whitehall-Westminster, le fait est qu'un juge ne peut se voir accorder un congé. Si l'on suit l'évolution historique de ces congés, on comprend les raisons de la participation du gouverneur général à l'élaboration de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en 1867.

Si un juge peut maintenant obtenir un congé afin d'aller vaquer à quelque occupation pendant bon nombre d'années, croyez-vous que le Parlement du Canada pourrait promulguer une loi qui dispenserait un député d'assumer sa fonction? Disons, par exemple, que le premier ministre du Canada ou le sénateur Beaudoin voulait aller servir de substitut pour un tribunal chargé de juger des crimes de guerre. Autrement dit, si nous permettons au Parlement d'adopter une mesure législative — qui annule pour ainsi dire la Constitution — afin d'autoriser un congé, pourquoi s'arrêter aux juges?

Lorsque j'ai discuté de cette question avec le commissaire à la magistrature fédérale, M. Andy Watt, il se demandait pourquoi ne pas accorder à un député ou à un ministre un congé pour lui permettre lui aussi d'aller assumer des fonctions du même genre? L'idée d'abandonner la fonction était considérée comme un motif de révocation il y a des années parce qu'il s'agit d'une condition associée à la fonction.

Avez-vous songé aux conséquences de la portée du projet de loi C-42? Maintenant nous pouvons commencer à accorder des congés pour toutes les fonctions. Lorsque la situation devient intenable, un ministre du Cabinet peut s'esquiver et revenir trois ans plus tard.

M. Morton: Au risque de sembler un peu trop professeur, c'est ce qu'on appelle le dilemme de la pente savonneuse... il s'agit de faire un pas pour glisser jusqu'au bas de la pente. Bien sûr

takes his first drink, but many of us drink and we are not alcoholics. These are impossible things to predict.

I think the more central point of your remark, senator, is that the idea of an elected legislator taking a leave of absence contradicts the very concept of a representative. Does the concept of a judge taking a leave of absence betray the concept of the role of a judge? I think an argument could be made that it does.

Senator Cools: That is my point. If we know how sections 99 and 100 of the Constitution Act were developed, and if we know how they developed, say, through Burke's act, also known as the Colonial Leaves of Absence Act, what is happening now is exactly what they were intending to prevent. A person could not basically decide they had something better, finer, more interesting and more lucrative to do and just disappear to do it for a few years.

I think you have answered my questions at this time.

The Chair: Thank you, Professor Morton, for being with us this afternoon.

Honourable senators, a number of questions were asked by Professor Morton in his presentation. If it is agreeable with you, I will call Mr. Sandell from the Department of Justice to give us any information he can on the specific answers to the questions that Mr. Morton posed. Perhaps Mr. Sandell could join us at the table.

Mr. Sandell, as you know, a number of questions were asked by Professor Morton. I will put those questions to you specifically in the hope that you can give us some answers. Other senators may have questions for you as well.

I believe you have a copy of Professor Morton's presentation. On page 9, he asks these questions:

What is the date and what are the terms of the order-in-council authorizing Justice Arbour's leave? Does this order-in-council (as renewed on Oct. 1) comply with the requirements of ss. 54, 55 and 56 of the current Judges Act?

Mr. Harold Sandell, Legal Counsel, Judicial Affairs Unit, Department of Justice: I have that information, Madam Chair. I have copies of the actual orders in council with me.

I would like to emphasize, in view of what has been said to this point, that there is absolutely nothing whatsoever retroactive in this bill. It is entirely prospective. The term "retroactive" was used a couple of times. I want to make that point very clear. I do not have the actual orders here, but I have the drafts. I know the details thereof.

Madam Justice Arbour was given a leave of absence in June or July — I believe it was July — to take a leave of absence under section 54 of the Judges Act to serve as the special advisor to the Secretary General of the United Nations for the period August 1, 1996 to September 30, 1996. On September 30, under an entirely new order in council — again under section 54 of the Judges Act — she was given a leave of absence to serve as chief prosecutor

l'alcoolique a commencé par un premier verre, mais nombre d'entre nous boivent et ne sont pas alcooliques. Ce sont des choses impossibles à prévoir.

Je crois que ce que vous voulez surtout dire, madame le sénateur, c'est que l'idée d'un législateur élu qui prend un congé vient contredire le concept même de la représentation. Est-ce que le concept d'un juge qui prend un congé s'oppose au concept même du rôle d'un juge? Je crois que l'on pourrait argumenter en ce sens.

Le sénateur Cools: C'est le point que je voulais faire ressortir. Si nous savons comment ont été conçus les articles 99 et 100 de la Loi constitutionnelle et si nous savons comment ils ont évolué disons par l'entremise de la loi Burke, connue également sous le nom de Colonial Leaves of Absence Act, ce qui se passe à l'heure actuelle est exactement ce qu'ils ont voulu éviter. Une personne ne pouvait fondamentalement décider qu'elle avait quelque chose de mieux, de plus intéressant et de plus lucratif à faire et s'esquiver tout simplement pendant un certain nombre d'années.

Je crois que vous avez répondu à mes questions pour l'instant.

La présidente: Merci, professeur Morton, d'être venu nous rencontrer cet après-midi.

Honorables sénateurs, le professeur Morton a posé un certain nombre de questions dans son exposé. Si vous êtes d'accord, je vais demander à M. Sandell du ministère de la Justice d'y répondre précisément. M. Sandell pourrait peut-être nous rejoindre à la table.

Monsieur Sandell, comme vous le savez, le professeur Morton a posé un certain nombre de questions. Je vais vous les poser directement dans l'espoir que vous nous donniez des réponses. Il se peut que d'autres sénateurs vous posent des questions.

Je crois que vous avez un exemplaire de l'exposé du professeur Morton. À la page 15, il pose les questions suivantes:

À quelle date le ministre a-t-il pris le décret autorisant le congé de la juge Arbour et quelles sont les modalités de ce décret? Ce décret est-il conforme aux exigences des articles 54, 55 et 56 de la Loi sur les juges sous sa forme actuelle?

M. Harold Sandell, conseiller juridique, Service des affaires judiciaires, ministère de la Justice: J'ai ces renseignements, madame la présidente. J'ai apporté des copies du décret du conseil.

J'aimerais insister sur le fait que, étant donné tout ce qui s'est dit jusqu'à maintenant, il n'y a rien qui soit rétroactif dans ce projet de loi. C'est une loi qui statue pour l'avenir. On a utilisé l'adjectif «rétroactif» à deux ou trois reprises. Je veux que cela soit très clair. Je n'ai pas ici les décrets officiels, mais les ébauches, et j'en connais les détails.

La juge Arbour a obtenu un congé, aux termes de l'article 54 de la Loi sur les juges, en juin ou juillet — je crois que c'était en juillet — pour faire office de conseillère spéciale auprès du Secrétaire général des Nations Unies pour la période comprise entre le 1er août et le 30 septembre 1996. Le 30 septembre, en vertu d'un tout nouveau décret du conseil — une fois de plus aux termes de l'article 54 de la Loi sur les juges — elle obtient un

of the International Tribunals for Yugoslavia and Rwanda for the period October 1, 1996 to October 30, 1996, which includes the period that we are now in. Her current status is that of being on leave of absence with pay — and, I emphasize that — under the current provisions of the Judges Act for the period October 1, 1996 to October 30, 1996. That is her present status. She is receiving pay and allowances pursuant to the Judges Act through the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs. She is receiving nothing whatsoever from the United Nations as we speak.

The Chair: Can you answer the second question, namely, what has the role of the Canadian Judicial Council been in this matter?

Mr. Sandell: The role of the Canadian Judicial Council has been as was mentioned in the testimony a couple of weeks ago by Mr. Andy Watt.

When the Department of Justice became apprised of the fact that Madam Justice Arbour had been appointed by unanimous resolution of the United Nations Security Council, the Minister of Justice wrote to the chairman of the Canadian Judicial Council, Chief Justice Lamer, asking if the necessary amendment that would be required in the Judges Act should be *sui generis* to Madam Justice Arbour herself or be a general amendment to the act. The response of the Canadian Judicial Council was that it should be a general amendment to the act and not a *sui generis* provision.

The Chair: You have told us that she has been paid by the Government of Canada under the Judges Act and that she left August 1 to take up her duties as special advisor.

Mr. Sandell: I wish to add one more point in view of what has been said on the record regarding the amendment to section 44(3)(a) of the Judges Act. That amendment is contained in clause 3 of Bill C-42.

The initiative to amend section 44(3)(a) was made by myself without any initiative at all on the part of any judge sitting on the bench in any court in Canada. In fact, I had written a hypothetical memo prior to the appointment of Madam Justice Tremblay-Lamer in 1993 wherein I stated that, as a hypothetical situation, the wording of section 44(3)(a), which was implemented in 1955, would preclude the surviving spouse of a judge who is retired from receiving a survivor's pension. I put that on the file before there was ever a married couple sitting on any bench in Canada. As soon as we were faced with the reality of a married couple sitting as judges, I immediately began the process for consulting with respect to obtaining a legal opinion concerning whether, as a matter of law and as a matter of policy, we should amend section 44(3)(a) of the Judges Act. This is something of which I have knowledge because I was personally involved.

The initiative was entirely that of the Department of Justice. That point should be put on the record in very clear terms.

Senator Nolin: Have you done comparative studies with other jurisdictions, as suggested by Professor Morton?

congé pour agir comme procureur en chef de l'ONU pour les tribunaux internationaux chargés de juger les crimes de guerre commis dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda, et ce pour la période comprise entre le 1er et le 30 octobre 1996, ce qui inclut la période dans laquelle nous nous trouvons. À l'heure actuelle, elle est en congé rémunéré — et, j'insiste là-dessus — aux termes des dispositions actuelles de la Loi sur les juges pour le période comprise entre le 1er et le 30 octobre 1996. C'est le Bureau du commissaire à la magistrature fédérale qui lui verse le traitement et les indemnités prévus par la Loi sur les juges. À l'heure actuelle, les Nations Unies ne lui versent absolument rien.

La présidente: Pouvez-vous répondre à la deuxième question, à savoir, le rôle qu'a joué le Conseil canadien de la magistrature dans cette affaire.

M. Sandell: Le Conseil de la magistrature a joué le rôle dont M. Andy Watt a parlé dans le cadre de son témoignage il y a deux ou trois semaines.

Lorsque le ministère de la Justice a appris que la juge Arbour avait été nommée par une résolution unanime du Conseil de sécurité des Nations Unies, le ministre de la Justice a alors écrit au président du Conseil canadien de la magistrature, le juge en chef Lamer, pour lui demander s'il y avait lieu de légiférer pour établir une dispense pour la juge Arbour elle-même ou apporter une modification générale à la Loi sur les juges. Le Conseil a recommandé de modifier la loi de façon générale, et non de légiférer pour un cas particulier.

La présidente: Vous nous avez dit qu'elle est rémunérée par le gouvernement du Canada aux termes de la Loi sur les juges et qu'elle a quitté le Canada le 1er août pour accomplir ses fonctions de conseillère spéciale.

M. Sandell: Je veux ajouter autre chose au sujet de ce qui s'est dit au comité relativement à la modification apportée à l'alinéa 44(3)a) de la Loi sur les juges. Cette modification se trouve à l'article 3 du Projet de loi C-42.

C'est moi qui ai pris l'initiative de modifier l'alinéa 44(3)a). Aucun juge siégeant à un tribunal au Canada ne me l'a demandé. En fait, j'avais rédigé une note de service hypothétique avant la nomination de la juge Tremblay-Lamer en 1993. J'y précisais que le libellé de l'alinéa 44(3)a), qui était entré en vigueur en 1955 empêcherait le conjoint survivant d'un juge qui est à la retraite de toucher une pension de survivant. J'ai classé cette note de service avant même qu'il y ait deux juges mariés qui siègent au Canada. Dès que le cas s'est présenté, j'ai tout de suite amorcé le processus de consultation afin d'obtenir un avis juridique pour déterminer si, sur le plan du droit et des principes, une modification s'imposait à l'alinéa 44(3)a) de la Loi sur les juges.

L'initiative de cette modification revient entièrement au ministère de la Justice. Cette mise au point devrait figurer clairement au compte rendu.

Le sénateur Nolin: Avez-vous fait une étude comparative avec d'autres pays, comme l'a suggéré le professeur Morton?

Mr. Sandell: He suggested Australia and Britain. No, we have not done that. The time element did not permit us to do that. We felt that the Judges Act required clarification of this area of judicial or non-judicial activity. If in the past — and, the examples were cited by Professor Arthurs — Canadian judges had served in an international capacity, because we did not have the necessary information at hand, then it was not clear on what basis they undertook those duties. That information may be contained in the archives, but those activities occurred before the existence of the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs and the Canadian Judicial Council itself.

If the three precedents, that is, those involving Justices Wilson, Fitzpatrick and Macdougall, mentioned by Professor Arthurs were paid their Canadian judicial salaries, then so be it. If they were not, we felt that the Judges Act did not or should not permit that type of activity to occur without pay without an amendment.

The purpose of the proposed section 56.1 in particular is to clarify the circumstances in which a judge can, first, participate in international activities, international and technical assistance which, I emphasize, is not leave without pay. As you pointed out yourself, technical assistance and international technical assistance and international activities are not eligible for leave without pay. They can only be done either with leave or without leave. There is no requirement that it be done with leave with pay altogether. Leave without pay, under the proposed section 56.1(2) is limited to work for an international organization or an institution of an international organization. It must be for a period of at least six months and it must have Governor in Council approval after consultation with the Canadian Judicial Council.

This is a fairly significant hurdle for a judge to meet after requesting leave without pay under 56.1(2). It will not happen willy-nilly. That is clear and evident.

Senator Nolin: With regard to judges' pay, did you read section 100 of the Constitution before writing the proposed section 56.1(6)?

Mr. Sandell: Yes.

Senator Nolin: What is your reading of it?

Mr. Sandell: We take the view that section 100 gives Parliament the discretion, particularly in view of the fact that the request for leave without pay would be that of the judge, to exempt a judge, upon request and with the approval of the Governor in Council and the Canadian Judicial Council, from the salary assigned to the office of judge because the judge would not be performing judicial duties for that period. Section 100, the fixed and provided provision, is there for the protection of the judge. In fact, in this case under the proposed 56.1(2), it would be the judge who requests leave without pay.

M. Sandell: Il a parlé l'Australie et la Grande-Bretagne. Non, le temps dont nous disposions ne nous a pas permis de le faire. Nous avons cru qu'il fallait apporter des précisions dans la Loi sur les juges en ce qui a trait à l'activité judiciaire ou non judiciaire. Si par le passé — les exemples ont été cités par le professeur Arthurs — des juges canadiens ont participé aux travaux d'organismes internationaux, on ne sait pas trop sur quelle base ils se sont engagés à assumer ces fonctions. Il se peut que ces renseignements aient été archivés, mais cela s'est passé avant la création du Bureau du commissaire à la magistrature fédérale et du Conseil de la magistrature fédérale lui-même.

Si les juges Wilson, Fitzpatrick et Macdougall qui ont été mis en cause dans les trois précédents dont a parlé le professeur Arthurs ont touché leur salaire de juge canadien, eh bien soit! S'ils ne l'ont pas touché, nous avons considéré que la Loi sur les juges, à moins d'y apporter une modification, ne permettait pas ou ne devrait pas permettre à un juge de participer à ce genre d'activités sans être rémunéré.

L'article 56.1 proposé vise plus particulièrement à préciser les circonstances dans lesquelles un juge peut, premièrement, participer à des activités internationales et à des programmes internationaux d'assistance technique, lesquelles, et j'insiste là-dessus, ne peuvent faire l'objet d'un congé non rémunéré. Comme vous l'avez dit vous-même, un juge ne peut obtenir un congé non rémunéré pour participer à des activités internationales et à des programmes internationaux d'assistance technique. Il ne peut y participer qu'en prenant un congé. Rien dans la loi n'exige que le juge participe à ces activités en prenant un congé entièrement payé. Le congé non rémunéré, aux termes du paragraphe 56.1(2) proposé, se limite à la participation aux travaux d'une organisation internationale d'États ou d'une de ses institutions. Le congé doit être d'au moins six mois et doit être approuvé par le gouverneur en conseil après consultation du Conseil canadien de la magistrature.

C'est une étape importante à franchir pour un juge qui demande un congé non rémunéré aux termes du paragraphe 56.1(2). Le congé ne sera pas accordé automatiquement. C'est l'évidence même.

Le sénateur Nolin: En ce qui concerne le salaire des juges, avez-vous lu l'article 100 de la Constitution avant de rédiger le paragraphe 56.1(6) proposé?

M. Sandell: Oui.

Le sénateur Nolin: Comment l'interprétez-vous?

M. Sandell: Nous estimons que l'article 100 confère au Parlement le pouvoir discrétionnaire, en raison surtout du fait que la demande de congé non rémunéré proviendrait d'un juge, de dispenser un juge, après qu'il en a fait la demande et avec l'approbation du gouverneur en conseil et du Conseil canadien de la magistrature, du salaire qu'il toucherait en sa qualité de juge étant donné qu'il n'assumerait pas de fonctions judiciaires pendant cette période. L'article 100, la disposition fixe et prévue, vise à protéger le juge. En fait, dans ce cas, aux termes du paragraphe 56.1(2) proposé, ce serait le juge qui demande un congé non rémunéré.

The discretion is there. Parliament has the duty — it is not merely an authority but, indeed, a duty — to fix and to provide salaries for the office of judge. If a judge is requesting leave of absence from that office, then the judge can also request, under the terms provided in 56.1(2), that he or she be exempt from the salary attached to the office. It would be in very extraordinary circumstances that this would be done.

Senator Nolin: Why was the government not more specific in defining international activities without referring to judicial functions?

Mr. Sandell: I guess we were trying to clarify what is already taking place. Judges have in the past, as you know, participated in so-called international activities under the current provisions of the Judges Act. We thought this was the opportunity to clarify that type of activity. That is the purpose of 56.1(1).

Senator Beaudoin: Can you cite cases?

Mr. Sandell: The example was raised a few weeks ago of Mr. Justice Strayer in 1989. If he or any other judges were to participate in such an activity now, it would be under 56.1(1). It was undertaken in 1989 pursuant to sections 54 and 57. We preferred to have it done pursuant to a specific statutory reference to international activities.

Senator Beaudoin: That is one case.

Mr. Sandell: That is right. There have been, from time to time, judges who, for periods of a couple of weeks, at the request of the National Judicial Institute, which is the continuing education school for both federally and provincially appointed judges based here in Ottawa, have travelled abroad to developing countries. South Africa, Uganda and Cameroon come to mind. This is done to assist the judiciary of those countries in developing training policies and training activities for judges. In other words, it is judges helping judges.

If that were to occur following the passage of this bill, it would be pursuant to 56.1(1) and would not necessarily require leave of absence. It would always be with pay. I emphasize that the judge would always be in receipt of his or her judicial salary. It may or may not require a leave of absence. If it were for a week or two, it probably would not. Judges often do this type of activity on their vacation, for example, out of a sense of moral obligation. It would be a great pity if that tremendous resource which Canada has in its judiciary could not be used for this type of relatively rare and short-term activity to help developing countries.

The Chair: Senator Beaudoin, I can name for you a few of the justices who have done that. Justice Guy Richard of the New Brunswick Court of Queen's Bench went to Cameroon. Justice Pierre Beliveau of the Quebec Superior Court and Justice Guy Savoie of the New Brunswick Court of Queen's Bench went to Haiti. Justice Douglas Lissaman went to Uganda. Those cases all occurred between 1992 and 1996.

Le pouvoir discrétionnaire existe. Le Parlement a le devoir — il ne s'agit pas simplement d'un pouvoir, mais bel et bien d'un devoir — de fixer et d'assurer les salaires des juges. Si un juge demande de s'absenter de son poste, il peut aussi demander, aux termes du paragraphe 56.1(2), de ne pas toucher le salaire qui lui est associé. Cela se ferait dans des circonstances vraiment extraordinaires.

Le sénateur Nolin: Pourquoi le gouvernement a-t-il défini aussi vaguement les activités internationales sans faire référence aux fonctions judiciaires?

Mr. Sandell: Je suppose que nous essayons de préciser ce qui se passe déjà. Les juges ont participé par le passé, comme vous le savez, à ce qu'on appelle des activités internationales aux termes des dispositions actuelles de la Loi sur les juges. Nous avons cru que l'occasion était arrivée de préciser ce genre d'activités. Tel est l'objectif du paragraphe 56.1(1).

Le sénateur Beaudoin: Pouvez-vous citer des cas?

Mr. Sandell: L'exemple du juge Strayer en 1989 a été soulevé il y a quelques semaines. Si ce juge ou n'importe quel autre juge devait aujourd'hui participer à une activité de ce genre, celle-ci relèverait du paragraphe 56.1(1). Ces activités remontent à 1989 et relevaient des articles 54 et 57. Nous avons préféré faire précisément référence dans la loi aux activités internationales.

Le sénateur Beaudoin: Il s'agit d'un cas.

Mr. Sandell: C'est exact. Des juges se sont rendus de temps à autre à l'étranger, dans des pays en développement, pour des périodes de deux ou trois semaines, à la demande de l'Institut national de la magistrature, qui est l'école d'éducation permanente pour les juges nommés tant par le gouvernement fédéral que par les provinces qui sont basés à Ottawa. Je pense à l'Afrique du Sud, à l'Ouganda et au Cameroun. Il s'agit d'aider le système judiciaire de ces pays à élaborer des politiques et des activités de formation à l'intention des juges. Autrement dit, il s'agit de juges qui vont prêter main-forte à des pairs.

Si cela devait se produire après l'adoption de ce projet de loi, ce serait en vertu du paragraphe 56.1(1) et cela n'exigerait pas nécessairement un congé autorisé. Ce serait toujours un congé rémunéré. Je souligne que le juge continuerait à recevoir son traitement. Un congé autorisé s'imposerait ou non. S'il s'agissait d'une ou deux semaines, un tel congé serait probablement inutile. Les juges ont souvent ce genre d'activités pendant leurs vacances, car ils s'y sentent moralement obligés. Ce serait vraiment dommage si les ressources extraordinaires de l'appareil judiciaire du Canada ne pouvaient être utilisées pour de telles activités, relativement rares et de courte durée, qui consistent à aider les pays en développement.

La présidente: Monsieur le sénateur Beaudoin, je peux vous nommer quelques juges qui ont eu ce genre d'activités. Le juge Guy Richard de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick est allé au Cameroun. Le juge Pierre Béliveau de la Cour supérieure du Québec et le juge Guy Savoie de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick sont allés en Haïti. Le juge Douglas Lissaman est allé en Ouganda. Tout cela s'est passé entre 1992 et 1996.

Mr. Sandell: They were doing that in the absence of 56.1(1). If they were to do it following the passage of the bill, it would be precisely pursuant to that provision. We felt that the fact that this type of activity can be undertaken should be fully disclosed by putting it in legislation.

Senator Nolin: It can already be undertaken.

Mr. Sandell: Yes, it can.

Senator Beaudoin: I do not see any difficulty with members of the Canadian judiciary going to other countries to advise on how the judicial system works in Canada. I think that is a very good thing. That is not a problem at all. If it is something outside judicial duties, I agree that it should be in legislation.

Mr. Sandell: Even if it is within a judicial or quasi-judicial activity, the proposed section 56.1(1) does not require that it be extrajudicial.

Senator Nolin: It permits it.

Mr. Sandell: It could be extrajudicial, although it does not necessarily have to be. I suspect that the vast majority of circumstances, such as the one Senator Carstairs mentioned, would be drawing on the qua judge's knowledge. In the case of Madame Justice Arbour, which is of course under 56.1(2), it is her knowledge acquired as a lawyer, as a professor, as a judge — her all-encompassing knowledge — which is being put to use by the United Nations for this very important international role. It may be extrajudicial, but it is certainly not extralegal.

Senator Cools: I assume that as the department was preparing this legislation it would have garnered various legal opinions. Would you share some of those opinions with us? For example, on the Arbour amendment, what legal opinions were given and by whom?

Mr. Sandell: We generated our own opinions. Clearly, there is no statutory authority for leave without pay. That is evident. It became evident, as soon as we found out the prerequisites of the UN position, that we would have to amend the Judges Act. We began the process as soon as we could following that. It is fair to say that the need for an amendment to serve without pay is self-evident.

That was the opinion, if I could call it that, which was the driving factor behind 56.1(2).

As far as the amendment to 54.1(a) and (b) is concerned, that is, giving the chief justice the authority to grant leaves with pay of six months or less, that was a recommendation of both the 1992 commission on judges' salaries and benefits, the Crawford Commission, and the 1995 commission on judges' salaries and benefits which the minister just tabled last week, the Scott Commission. Both recommended that chief justices be given authority to grant leaves with pay for up to six months.

M. Sandell: Ils l'ont fait alors que le paragraphe 56.1(1) n'existait pas. S'ils le faisaient après l'adoption de ce projet de loi, ce serait précisément en vertu de cette disposition. Nous avons pensé que le fait qu'une activité de ce genre puisse être entreprise devrait être mentionné dans la loi.

Le sénateur Nolin: Il est déjà possible d'avoir une telle activité.

M. Sandell: Effectivement.

Le sénateur Beaudoin: Le fait que des membres de l'appareil judiciaire du Canada se rendent dans d'autres pays pour les informer sur le fonctionnement de notre appareil judiciaire ne me pose aucun problème. C'est à mon avis une très bonne chose. Cela ne pose absolument aucun problème. S'il s'agit de fonctions autres que des fonctions judiciaires, je conviens qu'elles doivent figurer dans la loi.

M. Sandell: Même s'il s'agit d'une activité judiciaire ou quasi-judiciaire, le paragraphe 56.1(1) qui est proposé n'exige pas que l'activité soit extrajudiciaire.

Le sénateur Nolin: Il le permet.

M. Sandell: Cette activité pourrait être extrajudiciaire, mais pas nécessairement. J'imagine que dans la grande majorité des cas, comme ceux dont le sénateur Carstairs a fait mention, il s'agirait de tirer parti des connaissances du juge. Dans le cas de la juge Arbour, prévu bien sûr par le paragraphe 56.1(2), ce sont les connaissances qu'elle a acquises en tant qu'avocate, professeur et juge — l'ensemble de ses connaissances — que les Nations Unies utilisent pour ce rôle international très important, lequel peut être extrajudiciaire, sans toutefois être extra juridique.

Le sénateur Cools: J'imagine que le ministère a recueilli divers avis juridiques, lorsqu'il a préparé cette loi. Pourriez-vous nous faire part de quelques-uns de ces avis? Par exemple, au sujet de la modification Arbour, quels avis juridiques ont été donnés et par qui?

M. Sandell: Nous avons formé nos propres avis. De toute évidence, il n'y a pas d'autorisation législative de congé non rémunéré. C'est évident. Dès que nous avons pris connaissance des conditions requises pour le poste des Nations Unies, il nous est apparu évident qu'il fallait modifier la Loi sur les juges. Nous avons entamé le processus aussitôt que possible. Il est juste de dire que la nécessité d'une modification permettant d'exercer des fonctions non rémunérées va de soi.

Tel a été l'avis, si je puis l'appeler ainsi, qui a motivé le paragraphe 56.1(2).

En ce qui concerne la modification prévue par les alinéas 54.1(a) et (b), c'est-à-dire conférer au juge en chef le pouvoir d'accorder des congés rémunérés de six mois au maximum, il s'agit d'une recommandation de la Commission sur le traitement et les avantages des juges de 1992, la Commission Crawford, ainsi qu'une recommandation de la Commission sur le traitement et les avantages des juges de 1995, la Commission Scott, dont le ministre a déposé le rapport la semaine dernière. Ces deux commissions recommandent que l'on confère au juge en chef le pouvoir d'accorder des congés rémunérés jusqu'à concurrence de six mois.

Senator Cools: I was hoping that the witness could share with us the particular legal opinions that were advanced to the minister when these decisions were made. In any event, I will go on to my next question. I may do better with it.

You said a few moments ago that the initiative for clause 3, the pension amendment, was yours.

Mr. Sandell: It was made by the Department of Justice.

Senator Cools: Was this not the minister's initiative?

Mr. Sandell: It was our recommendation to the minister in the form of a memorandum to cabinet to amend the Judges Act.

Senator Cools: You said you personally.

Mr. Sandell: I was trying to emphasize the fact that the initiative for this amendment took place within the Department of Justice and not from any external source or any judicial source.

Senator Cools: I see. You said you made notes in the file. What year was that?

Mr. Sandell: That would be following a discussion I had with an actuary from the office of the Superintendent of Financial Institutions following one of the triennial commission reports. I cannot remember if it was the 1989 commission or the 1992 commission. I served as executive secretary of three triennial commissions, and I cannot recall which committee it was. However, I remember discussing it on a purely hypothetical basis at that time because there were not spouses on the bench at that time.

Senator Cools: That is what I am trying to determine. What is "at that time"? To what year are you referring?

Mr. Sandell: I cannot remember. I know it was definitely before the appointment of Madam Justice Tremblay-Lamer.

Senator Cools: Was it at least before 1987?

Mr. Sandell: That is not when she was appointed. She was appointed in 1993, I believe. It was a hypothetical issue at that point. The purpose of 44.3(a) is to prevent a single surviving spouse from receiving survivor's annuities upon the death of more than one spouse who was a judge. Back in 1955 it was not anticipated that there would be couples on the bench. We recognized as a hypothetical before there were couples on the bench that should couples be appointed, we would have to amend that provision, or else the whole thrust of the rest of the act, which includes entitlement to a survivor's pension, would be defeated through the unintended over-broad wording of 44.3(a).

Senator Cools: If you have had this recommendation and this draft amendment for a very long time, perhaps you could share with us why you have chosen to advance it at this particular time and why you have chosen to advance it within Bill C-42.

Mr. Sandell: Because it became available. We have not had a judges' bill before Parliament in years. The last one was Bill C-50.

Le sénateur Cools: J'avais espéré que le témoin aurait pu nous faire part des avis juridiques présentés au ministre au moment de la prise de ces décisions. Dans tous les cas, je vais passer à la question suivante. Il se peut que j'obtienne de meilleurs résultats.

Vous avez dit il y a quelques instants que l'initiative de l'article 3, la modification relative à la pension, venait de vous.

M. Sandell: Elle venait du ministère de la Justice.

Le sénateur Cools: N'était-ce pas l'initiative du ministre?

M. Sandell: C'était la recommandation de modifier la Loi sur les juges que nous avions présentée au ministre sous forme de mémoire au cabinet.

Le sénateur Cools: Vous avez dit que c'était votre initiative personnelle.

M. Sandell: J'essayais de souligner le fait que cette initiative s'est manifestée au sein du ministère de la Justice et n'est pas venue d'une source extérieure ou d'une autre source judiciaire.

Le sénateur Cools: Je vois. Vous avez dit que vous aviez inséré des notes dans le dossier. En quelle année était-ce?

M. Sandell: C'était après une discussion que j'ai eue avec un actuaire du bureau du Surintendant des institutions financières à la suite du rapport de l'une des commissions triennales. Je ne me souviens pas si c'était la Commission de 1989 ou celle de 1992. J'ai été secrétaire exécutif de trois commissions triennales, et je ne me souviens pas du comité en question. Toutefois, je me rappelle en avoir parlé de manière purement hypothétique à ce moment-là car il n'y avait pas de conjoint qui soit juge à ce moment-là.

Le sénateur Cools: C'est ce que j'essaie de savoir. Que voulez-vous dire par «à ce moment-là»? De quelle année parlez-vous?

M. Sandell: Je ne m'en souviens pas. Tout ce que je sais, c'est que c'était certainement avant la nomination de madame le juge Tremblay-Lamer.

Le sénateur Cools: Était-ce au moins avant 1987?

M. Sandell: Ce n'est pas cette année-là qu'elle a été nommée. Elle a été nommée en 1993, je crois. C'était une question hypothétique à ce moment-là. En vertu de l'alinéa 44.3a), le conjoint survivant n'a pas droit à la pension de survivant, s'il recevait déjà une pension, lors du décès du juge. En 1955, on ne pouvait pas prévoir qu'il y aurait des couples de juges. Avant l'existence de couples de juges, on avait posé comme hypothèse que si des couples étaient nommés, il faudrait modifier cette disposition, sinon, une interprétation trop large et non intentionnelle du paragraphe 44.3a) aurait fait échouer tout le concept du reste de la loi qui prévoit le droit à la pension de survivant.

Le sénateur Cools: Si cette recommandation et ce projet de modification existent depuis très longtemps, peut-être pourriez-vous nous dire pourquoi vous avez décidé de ne les présenter que maintenant dans le contexte du projet de loi C-42.

M. Sandell: Parce que nous avons maintenant un tel projet de loi. Le Parlement n'a pas été saisi d'un projet de loi sur les juges depuis des années. Le projet de loi C-50 est le dernier en date.

Senator Nolin: That is not quite right.

Mr. Sandell: You are referring to Bill C-2, Senator Nolin.

Senator Nolin: That is when we first met.

Mr. Sandell: I apologize. You are right, senator, that was Bill C-2, which was a one-section bill to extend triennial commissions from six months to twelve. Apart from that bill, which had a very specific purpose, the last bill that had been tabled was Bill C-50. It was tabled by the Honourable Kim Campbell when she was Minister of Justice, and it did not proceed past first reading. Bill C-50 was tabled in December of 1991. In fact, the legislation was ready long before that but it was not tabled until December 1991. Therefore, it was too early for an amendment to 44.3(a), and we have not had an opportunity since.

Apart from Bill C-2, that minor bill regarding the extension from six months to twelve with respect to triennial commission reports, this is the first opportunity we have had to amend the Judges Act since Bill C-50 was tabled in 1991.

Senator Cools: I will put my next three questions one after the other so the witness may answer them all in one, because I see he answers as slowly as I ask my questions.

Who chairs the National Judicial Institute?

Mr. Sandell: The president of the institute is a provincial court judge from Alberta, Delores Hanson.

Senator Cools: Is there not a chairman?

Mr. Sandell: Yes, the chairman of the board of governors of the NJI is the Chief Justice of Canada, *ex officio*. I believe there are three or four federally appointed judges and three provincially appointed judges on the board.

Senator Cools: What was the role of the Department of Foreign Affairs in the appointment of Madam Justice Arbour, and what is the salary that the UN is offering Mrs. Arbour?

Mr. Sandell: I am afraid I do not know the answer to either of those questions, senator. I cannot speak for another department, I am afraid. I believe Mr. Axworthy would have been consulted following the UN resolution. Beyond that, I am afraid I just do not know.

Senator Cools: I am hearing you say that you have no information and that it is another department, which brings me back to my point that we should really hear from someone in that department. I am hearing you say that the Department of Foreign Affairs had no knowledge of Madam Arbour's appointment until it heard, as we all did, of the UN resolution.

Mr. Sandell: I did not say that. I do not know.

Le sénateur Nolin: Ce n'est pas tout à fait vrai.

M. Sandell: Vous voulez parler du projet de loi C-2, monsieur le sénateur.

Le sénateur Nolin: C'est à ce moment-là que nous nous sommes rencontrés pour la première fois.

M. Sandell: Veuillez m'en excuser. Vous avez raison, monsieur le sénateur, il y a eu le projet de loi C-2 qui ne renfermait qu'un article visant à porter de six à douze mois le délai dans lequel les commissions triennales sont tenues de transmettre leur rapport au ministre de la Justice. Mis à part ce projet de loi, dont l'objet était très particulier, c'est le projet de loi C-50 qui a été le dernier en date. Il a été déposé par l'honorable Kim Campbell, alors qu'elle était ministre de la Justice; ce projet de loi n'a pas dépassé l'étape de la première lecture. Le projet de loi C-50 a été déposé en décembre 1991. En fait, ce projet de loi était prêt depuis bien longtemps avant cela, mais il n'a pas été déposé avant décembre 1991. Par conséquent, c'était trop tôt pour une modification au paragraphe 44.3a), et nous n'avons pas eu d'autre occasion de le faire depuis.

Mis à part le projet de loi C-2, projet de loi mineur portant de six à douze mois le délai dans lequel commissions triennales sont tenues de transmettre leur rapport, c'est la première fois que nous avons l'occasion de modifier la Loi sur les juges depuis le projet de loi C-50, qui a été déposé en 1991.

Le sénateur Cools: Je vais poser mes trois prochaines questions l'une après l'autre de façon que le témoin puisse répondre à toutes en même temps, car je vois qu'il répond aussi lentement à mes questions que je les pose.

Qui préside l'Institut national de la magistrature?

M. Sandell: La présidente de l'Institut est Delores Hanson, juge de la Cour provinciale de l'Alberta.

Le sénateur Cools: N'y a-t-il pas de président du conseil?

M. Sandell: Si, le président du conseil d'administration de l'Institut est le juge en chef du Canada, *ex officio*. Je crois que trois ou quatre juges fédéraux et trois juges provinciaux siègent au sein du conseil.

Le sénateur Cools: Quel rôle a joué le ministère des Affaires étrangères dans la nomination de la juge Arbour et quel traitement les Nations Unies offrent-elles à Mme Arbour?

M. Sandell: J'ai peur de ne pas connaître la réponse à ces questions, madame le sénateur. Je ne peux parler au nom d'un autre ministère. J'imagine que M. Axworthy a été consulté après la résolution des Nations Unies. Ceci mis à part, je ne le sais pas.

Le sénateur Cools: D'après ce que vous dites, vous ne disposez d'aucun renseignement et un autre ministère est en jeu, ce qui me ramène au point que j'ai déjà soulevé, à savoir que nous devrions véritablement entendre un représentant de ce ministère. D'après ce que vous dites, le ministère des Affaires étrangères ne savait absolument rien de la nomination de Mme Arbour jusqu'à ce qu'il ait été informé, comme nous tous, de la résolution des Nations Unies.

M. Sandell: Ce n'est pas ce que j'ai dit. Je ne le sais pas.

Senator Cools: Tell me what you actually said.

Mr. Sandell: What I said is I do not know. I presume Mr. Axworthy was consulted at some point. I do not know when and by what process.

Senator Cools: It is a big mystery to me, and I would like to know. I would have thought that the normal procedure that would be followed in Canada is that the UN would approach the Government of Canada to make a nomination, but none of that seems to have happened in this case.

Mr. Sandell: I do not know.

Senator Cools: Obviously, the question belongs to another department.

Mr. Sandell: I can neither confirm nor deny that.

Senator Cools: If the question belongs to another department, why was Bill C-42 a bill to release Madam Justice Arbour, not being advanced by the Minister of Foreign Affairs?

Mr. Sandell: It is an amendment to the Judges Act.

Senator Cools: I am saying you could have done it another way.

Mr. Sandell: What way?

Senator Cools: The Minister of Foreign Affairs could have brought one piece of legislation.

Senator Beaudoin: In this case?

The Chair: The Judges Act comes within the purview and responsibility of the Minister of Justice, Senator Cools, and an amendment to the Judges Act would therefore have to have been introduced by the Minister of Justice.

Senator Cools: I will reveal to you in my speech next week other ways that it could have been done.

Where could I determine what salary the UN has offered Madam Justice Arbour? As a Member of Parliament who is supposed to safeguard the business of fixing and providing salaries of judges, where and how can I find out that information?

Mr. Sandell: A start, perhaps, would be the Commissioner for Federal Judicial Affairs, assuming that he knows, and I am not sure that he does. I do not know.

Senator Cools: I have asked him.

Senator Jessiman: You say you do not know what this judge is receiving by way of salary. Do you know if she will receive more than she would otherwise receive from the Government of Canada?

Mr. Sandell: I truly do not know, senator.

Senator Jessiman: Did you hear Professor Morton today?

Mr. Sandell: Yes.

Senator Jessiman: You heard his concern then about careerism among judges and the salaries that they will be given. There is no limit in the act as to what may be paid by an international

Le sénateur Cools: Dites-moi ce que vous avez véritablement dit.

M. Sandell: J'ai dit que je ne le sais pas. J'imagine que M. Axworthy a été consulté à un moment donné. Je ne sais pas quand ni par quel processus.

Le sénateur Cools: C'est pour moi un grand mystère et j'aimerais être éclairée. A mon avis, les Nations Unies auraient normalement contacté le gouvernement du Canada pour procéder à une nomination, mais apparemment cela ne s'est pas fait dans le cas qui nous intéresse.

M. Sandell: Je ne le sais pas.

Le sénateur Cools: De toute évidence, il faut poser cette question à un autre ministère.

M. Sandell: Je ne peux ni le confirmer ni le nier.

Le sénateur Cools: S'il faut poser des questions à un autre ministère, pourquoi le projet de loi C-42, qui vise à rendre disponible la juge Arbour, n'a-t-il pas été présenté par le ministre des Affaires étrangères?

M. Sandell: Il s'agit d'une modification à la Loi sur les juges.

Le sénateur Cools: Je dis que vous auriez pu le faire d'une autre façon.

M. Sandell: De quelle façon?

Le sénateur Cools: Le ministre des Affaires étrangères aurait pu présenter ce projet de loi.

Le sénateur Beaudoin: Dans ce cas précis?

La présidente: La Loi sur les juges relève de la compétence et de la responsabilité du ministre de la Justice, madame le sénateur, et toute modification à la Loi sur les juges doit donc être présentée par le ministre de la Justice.

Le sénateur Cools: Je vais vous révéler dans mon discours de la semaine prochaine d'autres façons de procéder.

Comment puis-je connaître le montant du traitement offert par les Nations Unies à la juge Arbour? En tant que parlementaire censée s'occuper du traitement des juges, où et comment puis-je obtenir cette information?

M. Sandell: Vous pourriez peut-être commencer par vous adresser au Commissaire à la magistrature fédérale, en supposant qu'il le sache, mais je ne suis pas sûr que ce soit le cas. Je ne le sais pas.

Le sénateur Cools: Je lui ai posé la question.

Le sénateur Jessiman: Vous dites que vous ne connaissez pas le traitement que reçoit ce juge. Savez-vous si son traitement est supérieur à celui qu'elle aurait autrement reçu du gouvernement du Canada?

M. Sandell: Je ne le sais vraiment pas, monsieur le sénateur.

Le sénateur Jessiman: Avez-vous entendu l'exposé de M. Morton aujourd'hui?

M. Sandell: Oui.

Le sénateur Jessiman: Vous avez donc entendu que le carriérisme chez les juges et le traitement qu'ils recevront sont une source de préoccupation pour lui. La loi ne prévoit aucune

organization of states or an institution of such an organization. Was there any consideration given to limiting the amount paid, as is done with other judges when they go elsewhere, to a compensation roughly equal to what they would receive in Canada?

Mr. Sandell: In fact, they receive their judicial salary. There is no provision in the act for a judge to receive anything but his or her judicial salary.

Senator Jessiman: That is under the Judges Act, but under the proposed section 56.1(6) of this bill, a judge may receive remuneration for that period from an international organization of states or an institution of such an organization. Therefore, the judges may be paid not by Canada but, as in this case, by the United Nations. Did you consider a cap?

Mr. Sandell: No, we did not.

Senator Jessiman: Having heard Professor Morton, do you think you should have considered a cap?

Mr. Sandell: I do not think it is necessary. We can leave it to the good judgment of the judge involved.

Senator Cools: To decline it?

Mr. Sandell: He or she can opt to receive, if feasible, his or her judicial salary. That is not the case with Madam Justice Arbour. It is not feasible for the UN's own requirements.

We did not consider a cap. Quite frankly, the concept of careerism for a judge with the credentials and success to date of — to use a present example — Madam Justice Arbour, strikes me as bizarre. I do not think Madam Justice Arbour requires ticket-punching at the UN, as it were, in order to “enhance” her career. Judges do not have careers as such. They are appointed to the bench. They may or may not move to another court.

Senator Cools: I want to piggyback on Senator Jessiman's question. I thank you, Mr. Sandell, for trying to answer. You are wonderful.

It is well reported in the media that Madam Justice Arbour's next stop is the Supreme Court of Canada.

Mr. Sandell: I cannot speak to speculation of that nature.

Senator Cools: I got that information from your department.

Mr. Sandell: It was certainly not from me, senator.

The Chair: Thank you, Mr. Sandell.

Honourable senators, I took in abeyance a motion by Senator Jessiman that, on the request of Senator Cools, Professor Morton's brief be appended to today's committee proceedings. The clerk advises me that this is an unusual precedent and, in her view and in the view of Internal Economy, not a desired one. However, it is up to this committee. The motion is before us.

limite au traitement versé par une organisation internationale d'États ou par l'une de ses institutions. A-t-on envisagé une limite au traitement versé, comme c'est le cas pour d'autres juges qui se rendent à l'étranger, de manière que ce traitement corresponde à peu près à celui qui serait versé au Canada?

M. Sandell: En fait, ils reçoivent leur traitement de juge. Il n'y a pas de disposition dans la loi prévoyant qu'un juge recevra autre chose que son traitement.

Le sénateur Jessiman: C'est en vertu de la Loi sur les juges, mais en vertu du paragraphe 56.1(6) de ce projet de loi, un juge a le droit d'être rémunéré pour cette période par une organisation internationale d'États ou par l'une de ses institutions. Par conséquent, les juges peuvent être rémunérés non pas par le Canada mais, comme dans le cas présent, par les Nations Unies. Avez-vous envisagé une limite?

M. Sandell: Non.

Le sénateur Jessiman: Après avoir entendu M. Morton, pensez-vous que vous auriez dû envisager une limite?

M. Sandell: Je ne pense pas que ce soit nécessaire. Nous pouvons faire confiance au jugement du juge en cause.

Le sénateur Cools: Vous pensez qu'il peut refuser un tel traitement?

M. Sandell: Il ou elle peut choisir de recevoir son traitement de juge, si possible. Ce n'est pas le cas de la juge Arbour. Ce n'est pas possible compte tenu des exigences des Nations Unies.

Nous n'avons pas envisagé de limite. Très franchement, le concept de carriérisme dans le cas d'un juge, compte tenu des titres de compétence et de la réputation de la juge Arbour — pour utiliser un exemple présent — me paraît bizarre. Je ne pense pas que la juge Arbour ait besoin de pointer aux Nations Unies, pour ainsi dire, pour «améliorer» sa carrière. Les juges n'ont pas de carrière en tant que telle. Ils sont nommés. Ils peuvent exercer leurs fonctions dans une autre cour ou non.

Le sénateur Cools: J'aimerais profiter de la question du sénateur Jessiman. Je vous remercie monsieur Sandell d'essayer de répondre. Vous êtes formidable.

Les médias ne cessent de dire que la Cour suprême du Canada est la prochaine étape de la juge Arbour.

M. Sandell: Je ne peux rien dire au sujet d'une supposition de cette nature.

Le sénateur Cools: J'ai obtenu cette information de votre ministère.

M. Sandell: Ce n'est certainement pas moi qui vous l'ai donnée, madame le sénateur.

La présidente: Merci, monsieur Sandell.

Honorables sénateurs, j'ai mis en suspens une motion présentée par le sénateur Jessiman à l'effet que, à la demande du sénateur Cools, le mémoire de M. Morton soit annexé aux délibérations du comité. La greffière m'a dit qu'il s'agit d'un précédent inhabituel et que, selon elle et selon le comité de la régie interne, ce n'est pas souhaitable. Toutefois, c'est au comité de décider. Nous sommes saisis de la motion.

All those in favour of the motion?

Senator Nolin: I am in favour.

Senator Beaudoin: I am in favour.

The Chair: All those opposed?

The motion is defeated.

Honourable senators, are we prepared to move to clause-by-clause study of the bill?

Senator Lewis: If it is in order, I move that we report the bill without amendment.

The Chair: It has been moved by the Honourable Senator Lewis that the bill be reported without amendment.

Senator Nolin: I know the motion has been moved already. However, I would like to talk with my caucus. I have an amendment to propose but, before tabling the amendment, I want to talk with my own caucus.

The Chair: I am prepared to call a meeting for 9:30 tomorrow morning.

Senator Nolin: My caucus is not in town. The Senate will reconvene next Monday. We will have a caucus meeting on Wednesday morning.

The Chair: As you know, Senator Nolin, the reason why we called this particular committee meeting today was to facilitate the passage of this bill before the deadline of October 30.

Senator Doyle: I thought the meeting was called today to facilitate witnesses.

The Chair: No, that was not the reason. I called the meeting today because we wanted to proceed with this bill as quickly as possible.

Senator Nolin: We do not hear witnesses just for the pleasure of hearing them. It is also to learn from their knowledge and, perhaps, to help us in suggesting amendments to the proposed bill. I cannot do that now in five minutes. I want to read the blues before tabling an amendment so that I am sure it is the proper one. Are we going to restrict such a large bill, a bill which gives to the Government of Canada the possibility to do whatever it wants with judges in Canada? Do we want to restrict that? I think so. With what words? I do not know. I wish to look at the text. I will also need the support of my caucus on that.

Senator Stanbury: I recognize certain strategies. I have great respect for Senator Nolin, but I am quite sure he was able to assess the evidence that he has heard. The reason we are here today, as I understood it, is to get on with this bill. We have the problem of an October 30 deadline again. We managed to deal with the matter during an earlier extension. That extension is coming to a close.

Why not move ahead with this? We have a motion before us. The attitude of caucuses is important, but this has run through a period of time which has given lots of opportunity for discussion in caucus.

Tous ceux en faveur de la motion?

Le sénateur Nolin: Je suis pour.

Le sénateur Beaudoin: Je suis pour.

La présidente: Tous ceux contre?

La motion est rejetée.

Honorables sénateurs, sommes-nous prêts à passer à l'examen article par article du projet de loi?

Le sénateur Lewis: Si c'est conforme au Règlement, je propose que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement.

La présidente: L'honorable sénateur Lewis propose que l'on fasse rapport du projet de loi sans amendement.

Le sénateur Nolin: Je sais que la motion a déjà été proposée. Toutefois, j'aimerais parler avec les membres de mon caucus. J'ai un amendement à proposer, mais, avant de le faire, je veux parler avec les membres de mon caucus.

La présidente: Je suis prête à convoquer une séance demain matin à 9 h 30.

Le sénateur Nolin: Les membres de mon caucus ne sont pas en ville. Le Sénat se réunit de nouveau lundi prochain. Nous avons une séance de caucus mercredi matin.

La présidente: Comme vous le savez, monsieur le sénateur, si nous avons convoqué cette séance aujourd'hui, c'est pour faciliter l'adoption de ce projet de loi avant la date limite du 30 octobre.

Le sénateur Doyle: Je croyais que cette séance avait été convoquée pour entendre des témoins.

La présidente: Pas du tout. J'ai convoqué cette séance aujourd'hui pour régler la question de ce projet de loi le plus rapidement possible.

Le sénateur Nolin: Nous n'entendons pas les témoins juste pour le plaisir. C'est également pour tirer profit de leurs connaissances, ce qui peut nous aider à proposer des amendements au projet de loi. Je ne peux pas le faire maintenant en l'espace de cinq minutes. Je veux lire les bleus avant de déposer un amendement pour être sûr de moi. N'allons-nous pas limiter la portée d'un projet de loi si important, un projet de loi qui donne au gouvernement du Canada la possibilité de faire ce qu'il veut des juges au Canada? Voulons-nous limiter ce pouvoir? Je crois bien que oui. Avec quels mots? Je ne le sais pas. Je souhaite examiner le texte. J'ai également besoin de l'appui de mon caucus à cet égard.

Le sénateur Stanbury: Je connais ces tactiques. J'ai beaucoup de respect pour le sénateur Nolin, mais je suis certain qu'il a été en mesure de se faire une idée des témoignages qu'il a entendus. Nous sommes réunis aujourd'hui, si j'ai bien compris, dans le but d'adopter le projet de loi. Nous avons encore un problème avec la date du 30 octobre. Nous avons déjà repoussé le délai une première fois. Il tire maintenant à sa fin.

Pourquoi ne pas adopter le projet de loi? Nous avons une motion en ce sens. L'opinion des caucuses est importante, mais nous avons déjà eu amplement le temps de discuter de cette mesure avec eux.

Senator Nolin: We had discussions but not on the comments of the expert witnesses whom we heard today. I did not know until this morning the opinion of Mr. Arthurs. I knew he was supporting the bill, but not his reasons. He had not looked into all aspects, such as section 100 of the Constitution. He had no clue about that section. For me, this morning's session was very informative.

Senator Stanbury: I appreciate that. I am expressing my understanding. I have not heard anything to change that understanding.

The Chair: There is a motion on the floor. It is moved by the Honourable Senator Lewis that Bill C-42 be reported to the Senate without amendment.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: No.

The Chair: The motion is carried.

The committee adjourned.

Le sénateur Nolin: Nous avons eu des discussions, mais pas sur les témoignages des experts que nous avons entendus aujourd'hui. Ce n'est que ce matin que j'ai pris connaissance de la position de M. Arthurs. Je savais qu'il était en faveur du projet de loi, mais j'en ignorais les raisons. Il n'avait pas examiné tous les aspects de la question, comme l'article 100 de la Constitution. Il ne savait rien de cet article. La séance de ce matin a été fort instructive.

Le sénateur Stanbury: Je suis d'accord. Je ne fais qu'exprimer mon point de vue. Les arguments que nous avons entendus ne m'ont pas fait changer d'idée.

La présidente: Nous avons une motion. L'honorable sénateur Lewis propose que l'on fasse rapport du projet de loi C-42 au Sénat, sans amendement.

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: Oui.

Des voix: Non.

La présidente: La motion est adoptée.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Morning sitting:

From Osgoode Hall Law School, York University:

Professor H.W. Arthurs, Law and Political Science.

From St. Thomas University:

Professor Patrick Malcomson, Department of Political Science.

Afternoon sitting:

From the University of Calgary:

Professor Frederick Morton, Department of Political Science.

From the Department of Justice:

Mr. Howard Sandell, Counsel, Judicial Affairs Unit.

Séance de l'avant-midi:

De Osgoode Hall Law School, Université York:

Professeur H.W. Arthurs.

De l'Université St. Thomas:

Professeur Patrick Malcomson, département des sciences politiques.

Séance de l'après-midi:

De l'Université de Calgary:

Professeur Frederick L. Morton, département des sciences politiques.

Du ministère de la Justice:

M. Howard Sandell, conseiller juridique; Service des affaires judiciaires.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Thursday, October 24, 1996

Le jeudi 24 octobre 1996

Issue No. 31

Fascicule n° 31

Second meeting on:

Deuxième réunion concernant:

Examination of Bill S-3,
An Act to amend the Criminal Code
(plea bargaining)

Examen du projet de loi S-3,
Loi modifiant le Code Criminel
(accord sur le chef d'accusation)

INCLUDING:

Y COMPRIS

THE FIFTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-42)

LE QUINZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-42)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Moore
Jessiman	Pearson
Lewis	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Gigantès was substituted for that of the Honourable Senator Stanbury. (October 23, 1996)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Moore
Jessiman	Pearson
Lewis	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès est substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury. (Le 23 octobre 1996)

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, October 24, 1996

(43)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S, Centre Block, at 10:36 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Carstairs, Doyle, Gigantès, Lewis, Losier-Cool, Milne, Moore, Nolin and Pearson (10).

Other Senators present: The Honourable Senators Cools (1).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Yvan Roy, General Counsel, Criminal Law Policy Section, Criminal and Social Policy Sector;

Mr. Fred Bobiasz, Counsel, Criminal Law Policy Section, Criminal and Social Policy Sector.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 2, 1996, the Committee continued its consideration of Bill S-3, An Act to amend the Criminal Code (plea bargaining). (*See Issue No. 28, September 26, 1996, for full text of Order of Reference*).

The Chair made a statement.

Messrs Roy and Bobiasz answered questions.

At 12:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,
Heather Lank
Clerk of the Committee*

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 24 octobre 1996

(43)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 36, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Carstairs, Doyle, Gigantès, Lewis, Losier-Cool, Milne, Moore, Nolin et Pearson (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Cools (1).

Également présente: Marilyn Pilon, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Yvan Roy, avocat-général, Section de la politique du droit pénal, Secteur de la politique pénale et sociale;

M. Fred Bobiasz, conseiller juridique, Section de la politique du droit pénal, Secteur de la politique pénale et sociale.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 2 mai 1996, le comité poursuit son examen du projet de loi S-3, Loi modifiant le Code criminel (accord sur le chef d'accusation). (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule no 28 du 26 septembre 1996*).

La présidente fait une déclaration.

MM. Roy et Bobiasz répondent aux questions.

À 12 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

MONDAY, October 21, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FIFTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-42, An Act to amend the Judges Act and to make consequential amendments to another Act, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, October 2, 1996, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le LUNDI 21 octobre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi sur les juges et une autre loi en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 2 octobre 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

La présidente,
SHARON CARSTAIRS
Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 24, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-3 to amend the Criminal Code (plea bargaining), met this day at 10:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, we are continuing today with our consideration of Bill S-3, an Act to amend the Criminal Code (plea bargaining).

I am pleased to welcome Mr. Yvan Roy and Mr. Fred Bobiasz of the criminal law policy section of the Department of Justice to this meeting. Both witnesses have appeared before this committee before and we look forward to hearing their comments on Bill S-3.

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs recognizes, of course, that this is a private member's bill, not a government bill, and that you operate as public servants and legal counsel to the government. Therefore, there are some constraints on your ability to comment on a private member's bill. With that in mind, we welcome the information you can provide to us with respecting this bill.

Mr. Yvan Roy, General Counsel, Criminal Law Policy Section, Criminal and Social Policy Sector, Department of Justice: It is a pleasure for both Mr. Bobiasz and I to be here this morning. We have been asked to enlighten the committee on Bill S-3. We thought it would be inappropriate to make an opening statement. Rather, we will receive your questions and Mr. Bobiasz and I will do our best to answer those questions so that you will have a better understanding of the aims of Bill S-3 and the problems and pitfalls associated with this bill.

The Chair: The majority of the bills I have dealt with have been provincial rather than federal bills.

Manitoba legislation is always drafted in a particular way with respect to retroactivity. The question of whether this bill had any retroactive provisions was raised on our first day of discussion. I did not believe Bill S-3 to be retroactive, but Senator Cools disagreed.

In Manitoba, if proposed legislation contains a retroactive clause, that fact is always clearly stated. Is that indicated clearly in federal bills? Can you enlighten me on that?

Mr. Roy: Madam Chair, you know as well as I do, that 10 lawyers will have 10 different opinions on a matter. On this particular matter, I am sure they would agree that if a bill contains

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 24 octobre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel est renvoyé le projet de loi S-3, Loi modifiant le Code criminel (accord sur le chef d'accusation), se réunit aujourd'hui à 10 h 30, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet de loi S-3, Loi modifiant le Code criminel (accord sur le chef d'accusation).

J'ai le plaisir d'accueillir à notre séance M. Yvan Roy et M. Fred Bobiasz, de la Section de la politique du droit pénal du ministère de la Justice. Ces deux témoins ont déjà comparu devant notre comité et nous serons heureux d'entendre leurs observations sur le projet de loi S-3.

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles reconnaît bien sûr qu'il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire et non d'un projet de loi émanant du gouvernement, et que vous agissez à titre de fonctionnaires et de conseillers juridiques du gouvernement. Par conséquent, vous êtes soumis à certaines contraintes en ce qui concerne les observations que vous pourriez faire au sujet d'un projet de loi d'initiative parlementaire. Tout en étant conscients de ce fait, nous serons heureux de prendre connaissance de l'information que vous pouvez nous donner au sujet de ce projet de loi.

M. Yvan Roy, avocat-général, Section de la politique du droit pénal, Secteur de la politique pénale et sociale, ministère de la Justice: C'est un plaisir pour M. Bobiasz et moi-même que d'être parmi vous ce matin. On nous a demandé d'éclairer le comité au sujet du projet de loi S-3. Nous avons pensé qu'il ne serait pas pertinent de faire une déclaration liminaire. Nous allons plutôt écouter vos questions et, M. Bobiasz et moi-même, ferons de notre mieux pour y répondre de manière que vous compreniez mieux les buts du projet de loi S-3, ainsi que les problèmes et embûches qui s'y rattachent.

La présidente: La plupart des projets de loi dont je me suis occupé étaient de nature provinciale plutôt que fédérale.

Les lois manitobaines sont toujours rédigées d'une manière particulière en ce qui a trait à la rétroactivité. La question de savoir si ce projet de loi renferme des dispositions de rétroactivité a été soulevée dès le premier jour des débats. Je ne pensais pas que le projet de loi S-3 était rétroactif, contrairement à madame le sénateur Cools.

Au Manitoba, si un projet de loi renferme une disposition de rétroactivité, ce fait est toujours clairement énoncé. Est-ce clairement indiqué dans les projets de loi fédéraux? Pouvez-vous m'éclairer à ce sujet?

M. Roy: Madame la présidente, vous savez autant que moi que les avocats ont toujours un avis différent sur quelque question que ce soit. Au sujet de cette question particulière, je suis sûr qu'ils

retroactive provisions, the common law is quite clear that the bill must contain a clause so indicating.

The question is whether the bill is meant to be retroactive or not. I think in this case there may be some debate as to whether this proposed legislation is meant to be retroactive. I shall try to explain the distinctions that can be drawn here.

Generally speaking, when lawyers talk about retroactivity, they mean the legislation will have an effect on situations which have occurred in the past. There may be an argument in this particular case to say that this is what this bill attempts to do.

This bill appears to be aimed at giving the state the power to act with respect to a conviction that has already been entered and is still in place. To that extent, it may be argued that this is not retroactive but, rather, this has an impact on vested rights. There is a distinction to be made between the two.

I understand there may have been discussion in this committee regarding the Karla Homolka case. Her conviction was entered a couple of years ago, but she is still, "convicted," and to the extent that this bill, if it were to become law today, would have an impact on this conviction, that impact would occur as of the moment the bill becomes law. It is not, in the normal sense of the word, retroactive in that it is not necessarily bringing this back to the original conviction, but it definitely has an impact on the vested rights of that particular individual with regard to the conviction that has been entered in her case.

From my perspective, the real question is whether this piece of legislation is constitutional on the basis of section 11(h) of the Charter of Rights and Freedoms. Section 11 states as follows:

Any person charged with an offence has the right

(h) if finally acquitted of the offence, not to be tried for it again and, if finally found guilty and punished for the offence, not to be tried or punished for it again;

In other words, in the case involving Karla Homolka, or other people who have already been convicted, we are talking about reopening the conviction, and on the basis of section 11(h) I would submit that there may be a significant Charter problem. Indeed, that problem deals with what can be done retrospectively but also probably what can be done prospectively. I mean by that new cases that can get into the system after this piece of legislation becomes law, if it ever does.

The situation is not as clear-cut as I would like it to be. On the basis of section 11(h) there is a significant problem to be overcome. I do not know whether it would be possible to overcome that problem within the strictures of section 11(h). What would have to be argued later on, I am afraid, is that there is a limitation to be put on the right under section 11(h) on the basis of section 1 of the Charter of Rights and Freedoms, and that may prove to be a very daunting task.

s'entendraient pour dire que si un projet de loi renferme des dispositions de rétroactivité, les principes de la common law sont fort clairs: le projet de loi doit renfermer un article l'indiquant.

La question qui se pose est de savoir si le projet de loi est censé être rétroactif ou non. Je crois que dans ce cas précis, on pourrait débattre de la question et se demander si ce projet de loi est censé être rétroactif. Je vais essayer d'expliquer les distinctions que l'on peut faire à cet égard.

En général, lorsque les avocats parlent de rétroactivité, ils veulent dire que la loi en question sera applicable à des situations qui se sont produites dans le passé. On pourrait avancer dans ce cas particulier que c'est ce résultat que ce projet de loi vise à atteindre.

Ce projet de loi semble vouloir donner à l'État le pouvoir d'agir à l'égard d'une condamnation qui a déjà été prononcée et qui est toujours en vigueur. Dans cette mesure, on pourrait avancer qu'il n'est pas rétroactif, mais plutôt qu'il a un impact sur les droits acquis. C'est une distinction qu'il faut établir.

Je sais que ce comité a sans doute débattu de l'affaire Karla Homolka. Sa condamnation a été prononcée il y a deux ans, mais elle est toujours «condamnée»; si ce projet de loi était adopté aujourd'hui, l'impact qu'il aurait sur cette condamnation se ferait sentir à partir du moment où il aurait force de loi. Il n'est pas, au sens propre du terme, rétroactif, puisqu'il ne ramène pas nécessairement à la condamnation initiale, mais il a certainement un impact sur les droits acquis de cette personne à l'égard de la condamnation qui a été prononcée à son endroit.

Selon moi, il faut en fait se demander si ce projet de loi est constitutionnel en fonction du paragraphe 11(h) de la Charte des droits et libertés. L'article 11 stipule ce qui suit:

Tout inculpé a le droit:

(h) d'une part de ne pas être jugé de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement acquitté, d'autre part de ne pas être jugé ni puni de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement déclaré coupable et puni;

En d'autres termes, dans le cas de Karla Homolka, ou dans celui d'autres personnes qui ont déjà été inculpées, nous parlons de rouvrir l'instruction et, d'après le paragraphe 11(h), je suggérerais que cela pourrait poser un problème important en regard de la Charte. Certainement, ce problème traite de ce qui peut se faire rétrospectivement, mais aussi probablement de ce qui peut se faire pour l'avenir. Je veux dire par là que de futures affaires pourront être soumises à ce système une fois ce projet de loi adopté, si jamais il l'est.

La situation n'est pas aussi nette que je le souhaiterais. Si l'on se fonde sur le paragraphe 11(h), un problème important se pose. Je ne sais pas s'il serait possible de régler ce problème compte tenu des restrictions du paragraphe 11(h). Je crains que par la suite, on ne dise qu'il est possible de limiter le droit prévu en vertu du paragraphe 11(h), compte tenu de l'article 1 de la Charte des droits et libertés; cela risque d'être un travail très décourageant.

[Translation]

Senator Nolin: Thank you, Madam Chair. Mr. Roy, I hope you can enlighten the committee. When the different attorneys get down to discussing a plea, and when it is discovered subsequently that some facts were not disclosed, either by one attorney or by the other, does our system of law provide for any kind of recourse to change the terms of the plea?

Mr. Roy: To answer your question properly, allow me to go back a little in time. I do not wish to make a lengthy preamble, but I do think it would be useful to situate the problem in its proper context.

When we talk about a possible plea, what we are dealing with initially is the state that has decided to lay a charge against someone. When it prefers a charge, the state is confident that it can prove beyond a reasonable doubt the accused's guilt.

The accused is not obliged to disclose any facts whatsoever to the state; he does not have to participate in the investigation; he does not have to incriminate himself one way or another at any time. The accused — the person suspected of committing a crime — could very well sit down and say: I have nothing to say, sir or madam. Prove your case.

The state may at times need the help of other persons in order to prosecute certain individuals. The state may also at times want to plea bargain with the accused party, because this will be to the latter's benefit. The accused may possibly receive a lighter sentence in the process. The state also stands to gain from a plea bargain because in some cases, the evidence may not necessarily be iron-clad. For example, some victims may be reluctant to testify or a trial may not necessarily be in the public interest. This is usually the point at which the Crown and the defence attorney start talking about a possible plea bargain.

This brings me to your question. The basis of these discussions is generally the lack of any kind of admission by either party. The Crown and the defence attorney generally end up agreeing on what the Crown thinks it is in a position to prove. The defence is under no obligation to make any kind of disclosure. Let us be very clear on this; the defence is under no obligation to disclose facts to the Crown.

The Crown is aware of the evidence in its possession to prove the accused's guilt. The accused, on the other hand, is under no obligation to deal or to disclose information. Therefore, you have a situation where on the one hand, the Crown is in possession of evidence and on the other hand, the defence is under no obligation to help it. The objective is to work out a plea bargain that will satisfy everyone.

In my opinion, this bill is based on a false premise, namely that the defence would be under the obligation to disclose information to the Crown. The Crown proceeds on the basis of the evidence in

[Français]

Le sénateur Nolin: Merci, madame la présidente. M. Roy, afin d'éclairer les délibérations du comité, lorsque des discussions ont lieu entre différents procureurs afin d'en arriver à une entente, et qu'après le fait on découvre que des faits ont été cachés, soit par l'un ou par l'autre, afin de modifier la négociation de cette entente, quels sont les recours déjà prévus dans notre système de droit pour contrecarrer ce type de situation?

M. Roy: Je pense que pour répondre adéquatement à votre question, il serait peut-être utile de faire un pas en arrière, de manière à pouvoir répondre plus directement à votre question. Je ne veux pas faire un long préambule, mais je pense que ce serait utile de bien situer le problème.

Lorsque l'on parle d'une discussion au sujet d'un plaidoyer possible, ce que vous avez dans un premier temps, c'est l'état, qui a décidé de porter des accusations contre quelqu'un. L'état se fait fort, lorsqu'il porte ces accusations, de démontrer hors de tout doute raisonnable la culpabilité de cette personne.

L'accusé n'a jamais à dire quoi que ce soit à l'état; il n'a jamais à participer à l'enquête; il n'a jamais à s'incriminer, d'une manière ou d'une autre. L'accusé — la personne qui est suspectée — peut fort bien s'asseoir et dire : je n'ai rien à vous dire, monsieur le procureur ou madame la procureur. Faites votre preuve.

Il s'avère que l'état aura besoin de l'assistance de personnes pour en poursuivre d'autres. Il s'avère aussi que l'état pourra vouloir signer une entente avec la partie accusée, parce que cette partie va retirer quelque chose d'une entente. Le quelque chose étant possiblement une sentence moins sévère. L'état y trouvera son compte parce que dans les circonstances, la preuve n'est pas nécessairement — dirons-nous dans notre langage — « bardée ». Par exemple, il y aura des victimes qui voudront difficilement témoigner; ou il n'est pas dans l'intérêt public d'avoir nécessairement un procès relativement à cette affaire. Et il va, à ce moment-là, y avoir des discussions qui vont être commencées entre la Couronne et, habituellement, l'avocat de la défense.

Cela m'amène à parler de votre question. Ces discussions, généralement, se font sur la base qu'aucune admission n'est faite par quiconque. La Couronne et l'avocat de la défense finissent le plus souvent par s'entendre sur ce que la Couronne pense être en mesure de démontrer. La défense n'a aucune obligation de faire quelque divulgation que ce soit. Entendons-nous bien là-dessus: l'obligation pour la défense de divulguer des choses à la Couronne n'existe pas.

Donc, la Couronne connaît sa preuve; la Couronne connaît les faits qu'elle a à sa disposition pour démontrer la culpabilité de cette personne. La personne, en retour, n'a pas à transiger ou n'a pas à donner d'information. Alors, vous vous retrouvez dans une situation où la Couronne, d'une part, a cette preuve; la défense n'a pas à l'aider. L'on cherche à en venir à une entente qui va satisfaire tout le monde.

Il me semble que le projet de loi qui est présenté, procède d'une fausse prémisse; prémisse qui est de dire qu'il y aurait une obligation pour la défense de faire une divulgation à la Couronne.

its possession. If it is prepared to plea bargain with the accused, it usually has good reasons for doing so.

Senator Nolin: And furthermore, nothing is written down.

Mr. Roy: That is correct. When a plea bargain is ultimately reached, it is based on the evidence that the Crown believes it can present. As I said, in the absence of a plea bargain, the onus would be on the Crown to prove its case in court, whereas the accused can sit fast, say nothing and refuse to cooperate in any way.

The end result is a plea bargain that satisfies everyone, because the court has nothing more to present at this time. Let us come back to the Homolka case, since it seems to be generating the most discussion insofar as this bill is concerned. In that particular case, the Crown did not necessarily have enough evidence to convict the other individual involved, Paul Bernardo. Under the circumstances, the Crown worked out a plea with the defence precisely to secure the evidence needed to get a conviction in the other case.

Ms. Homolka was under no obligation to discuss this matter with the Crown — or any other subject for that matter — and the Crown could have decided to proceed with a charge of murder, involuntary homicide, or some other offence. The person charged could have then said: now, prove your case. It is not clear that the Crown could have obtained a conviction. Moreover, it should be remembered that when the Crown prefers a charge, it must contend with time constraints. The Crown cannot wait indefinitely to proceed on a charge.

Rest assured that I am getting to your question. If in this, or in other cases, the Crown had moved forward and secured a conviction against Ms. Homolka for involuntary manslaughter, which was entirely within the realm of possibility, it is also highly possible that the outcome would not have been any different than what we saw in this case.

Under these circumstances, should we be able to set aside a conviction secured following a lengthy trial in order to present other evidence because more is known about the degree of guilt? Everyone's answer would obviously be no. Why? Because a conviction is a conviction is a conviction.

What I am saying here is that after a guilty plea has been entered and a plea bargain arranged, what we have is a conviction. This conviction cannot be set aside because the individual has been found guilty following a trial by jury and the principles of law are such that a case cannot be reopened simply because there is now new evidence to present.

La Couronne part avec la preuve qu'elle a. Si la Couronne est prête à négocier avec l'accusé, c'est qu'elle a des bonnes raisons pour le faire.

Le sénateur Nolin: Et en plus, il n'y a rien d'écrit.

M. Roy: Et en plus, il n'y a rien d'écrit. Or, lorsqu'en bout de ligne, il y a une entente, elle se fait sur la base de ce que la Couronne pense être en mesure de démontrer. Comme je vous le disais, s'il n'y avait pas d'entente, ce serait à la Couronne à se présenter devant le tribunal et à faire sa preuve, alors que l'accusé peut rester assis et ne rien dire, ne rien faire, ne pas donner quelque coopération que ce soit.

Or, ce avec quoi l'on se retrouve en bout de ligne, c'est une entente qui satisfait tout le monde, puisque la Couronne n'a pas plus que ce qu'elle a à offrir, à ce moment-là. Revenons au cas Homolka, puisque c'est celui qui génère beaucoup d'activité autour de ce projet de loi. La Couronne, dans cette affaire, n'avait pas nécessairement la preuve voulue pour obtenir une condamnation contre l'autre individu, Paul Bernardo. Dans les circonstances, la Couronne a signé une entente avec la défense, aux fins justement, d'obtenir cette preuve essentielle pour obtenir une condamnation dans l'autre cas.

Mme Homolka n'avait aucune obligation d'en discuter avec la Couronne — ni d'Ève, ni d'Adam — et, la situation qui aurait pu se présenter, c'est que la Couronne aurait pu décider de procéder contre cette personne pour meurtre, pour homicide involontaire, ou pour d'autres infractions. La personne aurait pu s'asseoir et dire: maintenant, faites votre preuve. Ce n'est pas sûr que la Couronne aurait pu obtenir une condamnation. Et rappelons-nous que la Couronne, lorsqu'elle porte son accusation, des délais commencent à courir contre elle. La Couronne ne peut pas attendre indéfiniment pour poursuivre cette affaire.

Et n'ayez crainte, j'arrive à votre question. Si dans le cas dont on parle, ou dans d'autres cas, la Couronne avait procédé et avait obtenu contre Mme Homolka une condamnation pour homicide involontaire, ce qui était tout à fait possible, il est fort possible que le résultat n'aurait pas été différent de ce que nous avons eu en l'espèce.

Et est-ce que l'on dirait que dans ces circonstances, il faudrait pouvoir réouvrir la condamnation obtenue à la suite d'un long procès, pour maintenant présenter d'autres preuves, parce que l'on en saurait maintenant davantage sur son degré de culpabilité? La réponse de tout le monde, serait de dire Évidemment, non Pourquoi? Parce qu'une condamnation est une condamnation est une condamnation.

Or, ce que moi je vous présente, c'est qu'à la suite d'un plaidoyer de culpabilité, suite à des négociations qui ont eu lieu, ce que vous avez, c'est une condamnation qui est une condamnation qui est une condamnation. "A conviction is a conviction is a conviction". Et si vous ne pouvez pas rouvrir cette condamnation, parce que l'individu a été trouvé coupable à la suite d'un procès où le jury a rendu sa décision, les principes de droit sont tels que vous ne pouvez pas réouvrir cette condamnation au motif qu'il y a maintenant de nouveaux faits que nous voudrions présenter.

I can give you another example of a case that was tried in another country. If new evidence were to come to light in the O.J. Simpson case in the United States, new charges could not be preferred against him on the grounds that new evidence has come to light to suggest that he is guilty of the crime of which he was accused and acquitted.

The same applies here. What can be done to set aside a sentence received on conviction? The sentence can be appealed to the Court of Appeal on the grounds that it was not consistent with the objective and subjective gravity of the crime of which the accused was found guilty.

One of the witnesses who appeared before your committee suggested that an appeal was possible in this particular case. I am referring to Professor Young of Osgoode Hall. I believe that Professor Young is correct.

The law is written in such a way that it is possible to appeal a sentence handed down. However, the appeal must relate to the crime for which the person was convicted. I would not file an appeal from a sentence arguing that the person must be convicted of first degree murder. The person was convicted of involuntary manslaughter and that is all there is to it.

However, to answer your question, there is a limited period of time during which an appeal can be filed and in order to go beyond this 30-day period, the permission of the Court of Appeal must be obtained.

Furthermore, there is no guarantee that in this particular case, or in other cases for that matter, the Court of Appeal will give its permission because our system of law also subscribes to the principle whereby at some point in time, the books must be closed on a case. It is possible that the Court of Appeal may grant its permission in a particular case and not in another. It proceeds on a case-by-case basis. However, the law currently does allow for an appeal.

Senator Nolin: If one of the parties acts in bad faith and if it so happens that it is the Crown attorney who is not acting in the public interest or who is acting outside of his mandate, what happens then? What recourse does the Criminal Code provide to offset the actions on the part of the Crown attorney?

Mr. Roy: The Criminal Code will be of no assistance to you in this case. You are talking about a Crown attorney who is acting outside his mandate?

Senator Nolin: In other words, he agrees to a reduced sentence, knowing full well that he could have sought a lengthier one, but for all kinds of reasons which I am unaware of and which could be validly proven, the conclusion drawn is that the attorney has not done his job.

Mr. Roy: I believe all Crown attorneys, whether they are salaried employees or whether they are occasionally acting on a mandate, have received written instructions from the country's

Pour prendre un autre exemple, mais dans un autre pays, si aux États-Unis on découvrait de nouvelles preuves relativement à l'affaire O.J. Simpson, on ne pourrait pas rouvrir l'accusation contre lui, en disant: cet individu, nous avons maintenant de nouvelles preuves qui nous permettraient de croire que l'on peut démontrer sa culpabilité, s'il est coupable du crime dont il a été accusé, et il a été acquitté.

C'est la même situation ici. Qu'est-ce qui peut être fait par rapport à une sentence suite à une condamnation? Vous pouvez porter l'affaire devant la Cour d'appel pour en appeler de la sentence, au motif qu'elle n'est pas conforme à la gravité objective et subjective du crime pour lequel la personne a été trouvée coupable.

Il y a une personne, dont le nom apparaît dans les transcriptions que j'ai lues de vos délibérations, qui a proposé que cela pourrait être une possibilité dans ce cas-ci: le professeur Young, de Osgoode Hall. Et le professeur Young a raison, à mon avis.

La loi est ainsi faite, qu'il est possible de porter une affaire en appel pour la sentence qui a été imposée; sur le crime pour lequel la personne a été trouvée coupable cependant. Je ne porterai pas l'affaire en appel sur sentence en disant: la personne doit être condamnée pour un meurtre au premier degré. La personne a été trouvée coupable d'homicide involontaire, et cela s'arrête là.

Cependant — pour vous donner une réponse complète, il faut aussi dire que la période pour en appeler d'une sentence est limitée, et que si l'on veut passer outre à cette période limitée, cette période étant de 30 jours, il faut obtenir la permission de la Cour d'appel.

Et il n'est pas dit que dans le cas dont on parle, ou dans d'autres cas, la Cour d'appel voudra accorder sa permission, parce que l'on a aussi dans notre système de droit, le principe de la finalité qui veut qu'à un moment donné, il faut que les choses se terminent. Peut-être que la Cour d'appel, dans un cas donné — et c'est du cas par cas — pourrait accorder sa permission, et dans d'autres cas, ne voudrait pas accorder sa permission. Mais c'est le mécanisme, dans le droit actuel, qui pourrait être utilisé.

Le sénateur Nolin: Si une des parties à la discussion agit de mauvaise foi, et si c'est le procureur de la Couronne qui agit ainsi, qui n'agit pas dans l'intérêt public, à l'extérieur de son mandat, qu'est-ce qui peut arriver? Qu'est-ce que le Code criminel nous offre comme outil pour corriger un tel agissement de la part du procureur?

M. Roy: Le Code criminel ne vous aidera pas dans ce cas-ci. On parle d'un procureur de la Couronne qui agirait à l'extérieur de son mandat?

Le sénateur Nolin: Autrement dit, il donne son accord à une sentence réduite, alors qu'il sait fort bien qu'il aurait pu en chercher une plus grosse, mais que pour toutes sortes de raisons que j'ignore et qui pourraient être démontrées valablement, on en arrive à la conclusion que ce procureur n'a pas fait son travail.

M. Roy: Je pense que tous les procureurs généraux au pays ont donné par écrit des directives aux procureurs de la Couronne, qu'ils soient des gens employés, et donc à salaire, ou qu'ils

attorneys general as to what they can and cannot do in a plea bargaining situation.

The framework within which they can act is relatively narrow. Directives have been issued at the federal level. If the committee is interested, I could obtain a copy for the members. However, within this relatively rigid framework, attorneys are allowed a certain amount of latitude, so that the system can function.

An attorney who acts outside this framework will be sanctioned by the Attorney General for failing to follow the orders issued. In extreme cases, the person could even be relieved of his duties. However, no recourse is provided for in the Criminal Code because theoretically, when a Crown attorney is acting in a court of law, he is acting on behalf of the Attorney General.

Our justice system works because we believe that the word of the Crown prosecutor is his or her bond. If we were to go back over an agreement already signed, I do not think the courts would hesitate to order a stay of proceedings on the grounds of abuse of process.

When the Crown attorney goes before the court, he is committing the Attorney General. If the Crown attorney acts inappropriately, he will be sanctioned by the Attorney General. However, the law is satisfied that whatever happens in court takes place in a formal setting and the honour — that was the word I was looking for — the honour of the Crown and the honour of the Attorney General are at issue. Most people will tell you that under the circumstances, the negotiated plea bargain reached must be respected. I would say that in any event, at this stage of the process, the conviction has been registered. You therefore end up having to contend with section 11(h) if ever you want this conviction to be set aside.

This brings me back to the point I was trying to make earlier. If there appears to be some inconsistencies, the Crown could always appeal the matter within the 30-day time limit on the grounds that something is not right. I think the higher courts would be receptive to this.

Moreover, the 1990 report by Judge Martin specifically refers to the appeal process. For the benefit of your colleagues seated at this table who are not familiar with Judge Martin, he is probably the most well-known and the most knowledgeable criminal lawyer in Canada. His opinions carry considerable weight.

[English]

Senator Lewis: Madam Chair, the bill refers to a plea bargain and a joint submission. I think it is well recognized that the prosecutor and defence counsel may make a joint submission to a court. Under the Criminal Code, is there any procedure known as a "plea bargain"?

agissent sur mandat occasionnellement; quant à ce qui peut et ne peut pas être fait en matière de négociations de plaidoyers.

Et c'est un cadre qui est, je dirais, relativement serré. Au fédéral, on en a. C'est d'ailleurs un document disponible, et si le comité était intéressé, je pourrais vous en faire parvenir une copie. Il y a donc un cadre assez rigide. Mais à l'intérieur du cadre évidemment il faut donner — pour que le système puisse fonctionner — une certaine discrétion aux procureurs.

Le procureur qui irait à l'extérieur de ce cadre sera sanctionné par le procureur général, puisqu'il sera à l'extérieur des directives qui lui ont été données. Cela pourrait aller — j'en suis convaincu, dans des cas extrêmes — jusqu'à se départir des services de cette personne. Mais le Code criminel ne prévoirait pas de remède, parce que la théorie, tout au moins, veut que le procureur de la Couronne lorsqu'il agit dans une cour de justice, il agit au nom du procureur général.

Le système de justice fonctionne sur l'importance que nous mettons — et je le dirai en anglais: the word of the Crown prosecutor is his or her bond, et on engage en cela le procureur général. S'il fallait par la suite revenir sur l'entente qui a été signée, je pense que les tribunaux hésiteraient relativement peu à ordonner un arrêt des procédures, en considérant qu'il s'agit d'un abus de procédures.

C'est-à-dire que lorsque le procureur de la Couronne va en cour, il engage le procureur général, et c'est tout de dont la cour est saisie à ce moment-là. Si ce procureur de la Couronne a agi de façon incorrecte, il sera sanctionné par le procureur général. Mais la loi se satisfait que lorsque cela se passe en cour, les choses sont faites de façon formelle et à ce moment, l'honneur — et c'est le mot que je cherchais — l'honneur de la Couronne, l'honneur du procureur général est engagé. La plupart des gens, je pense, vont vous dire que dans ces circonstances, il faut s'en tenir à l'entente conclue. De toute manière, je vous dirai qu'arrivé à ce stade, la condamnation a été enregistrée. Vous vous retrouveriez donc avec un argument sous l'article 11(h) si jamais vous vouliez passer outre à cette condamnation.

Cela me permet de revenir sur le point que je tentais de faire plus tôt. Si par ailleurs, on s'aperçoit qu'il y a une disparité entre ce qui se passe ailleurs, la Couronne pourrait toujours porter l'affaire en appel à l'intérieur des 30 jours en disant: il y a quelque chose d'incorrect ici. Je pense que les tribunaux supérieurs seraient réceptifs à cela.

D'ailleurs, il y a en particulier le rapport du juge Martin qui a été fait sur cette question, en 1990, qui le prévoit spécifiquement. Pour vos collègues autour de la table qui ne sont pas familiers avec le juge Martin, il s'agit probablement de l'avocat en matière de droit criminel le plus fameux et le plus connaissant au Canada. Ses opinions ont un poids considérable.

[Traduction]

Le sénateur Lewis: Madame la présidente, le projet de loi porte sur un accord sur le chef d'accusation et un mémoire conjoint. Je pense qu'il est bien reconnu que le poursuivant et l'avocat de la défense peuvent présenter un mémoire conjoint à un tribunal. Est-ce qu'il existe dans le Code criminel une procédure appelée «accord sur le chef d'accusation»?

Mr. Roy: Senator Lewis, there is no such thing in the Criminal Code as such. The code provides for someone who may want to enter a guilty plea. At that stage, it is for both parties to make their submissions. They may be joint submissions, as you pointed out, but then it is up to the judge to accept them. There have been cases in the past where a judge has not accepted a joint submission and imposed a sentence which may be higher or lower. In most cases, it has been higher.

Senator Lewis: I presume that the submission might be not for a specific term, say, but cover a range.

Mr. Roy: That is true.

Senator Lewis: They may submit that a sentence of two years to four years might be acceptable.

I see that clause 1, which amends section 606.1(1)(a) refers to, "the accused or defendant, as part of the plea bargain. At the end there is a definition of "plea bargain." It means an agreement. That is not something which is recognized under our criminal law system.

You just said a moment ago that the judge or the court has a discretion in what sentence will be imposed. If this were in place, it would take away that discretion. If there is a plea bargain, then the judge, apparently, would be bound by that. I cannot see how that could be. The discretion of the court should be maintained.

It states that when there is a joint submission and the court accepts the guilty plea then the court will make a disposition in accordance with the joint submission. That seems to be almost tying the hands of the court. I believe that the discretion of the court should be maintained at all times.

Mr. Roy: It may be that the way this is drafted leaves the impression that the judge is bound by the joint submission made by counsel. However, I did not read that clause, as it is drafted, as making this mandatory. I think that it should be understood. I read the clause to say that it is still part of the general criminal justice system. It is understood that the sentencing process is the province of the trial judge.

Senator Lewis: And nobody else?

Mr. Roy: Nobody else. He or she can disagree, and there would be absolutely no problem whatsoever with that.

This provision seems to assume that the judges will follow the joint submission. However, I do not think that is said expressly in any way, shape or form. If it is an assumption that is fair, then perhaps it should be remedied, if this piece of legislation is to go any further. However, I did not read the section in that fashion.

I understood the drafter to mean that it is understood it is for the trial judge to make that decision. However, it seems to be saying that, when the trial judge agrees with the joint submission, then it should be possible to reconsider at some point in time the condition that has been entered.

M. Roy: Monsieur le sénateur, il n'y a rien de tel dans le Code criminel. Le code prévoit le cas de celui qui veut plaider coupable. À ce moment-là, c'est aux deux parties de présenter leur mémoire. Il peut s'agir d'un mémoire conjoint, comme vous l'avez souligné, mais c'est au juge de décider s'il l'accepte ou non. Il est arrivé dans le passé qu'un juge n'ait pas accepté le mémoire conjoint et qu'il ait infligé une peine qui était peut-être plus lourde ou plus légère. Dans la plupart des cas, elle était plus lourde.

Le sénateur Lewis: J'imagine que le mémoire pourrait suggérer non pas une durée précise, mais un laps de temps, par exemple.

M. Roy: C'est exact.

Le sénateur Lewis: Il pourrait indiquer qu'une peine de deux à quatre ans pourrait être acceptable.

Je vois que l'article 1 qui modifie l'alinéa 606.1(1)a) parle de l'accusé ou du défendeur dans le cadre de l'accord sur le chef d'accusation. À la fin, se trouve une définition de «accord sur le chef d'accusation». Il s'agit d'un accord. Ce n'est pas un concept reconnu dans notre régime de droit pénal.

Vous avez dit il y a un instant que le juge ou le tribunal a un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la peine à infliger. Si ce projet de loi était adopté, il ferait disparaître ce pouvoir discrétionnaire. S'il y a accord sur le chef d'accusation, le juge, apparemment, serait tenu de l'accepter. Je ne vois pas comment cela serait possible. Le pouvoir discrétionnaire du tribunal devrait être maintenu.

Cet article stipule que lorsqu'il y a un mémoire conjoint et que le tribunal accepte le plaidoyer de culpabilité, le tribunal rend alors un jugement conforme au mémoire conjoint. Cela semble presque lier les mains du tribunal. Je crois que le pouvoir discrétionnaire du tribunal devrait être constamment maintenu.

M. Roy: Il se peut que la façon dont cet article est rédigé donne l'impression que le juge est tenu d'accepter le mémoire conjoint présenté par l'avocat. Toutefois, d'après mon interprétation de l'article, tel qu'il est rédigé, ce n'est pas le cas. Je pense qu'il faut le comprendre. D'après mon interprétation de l'article, cela fait toujours partie du régime général de justice pénale. Il faut comprendre que le processus de détermination de la peine relève du juge d'instance.

Le sénateur Lewis: Et de personne d'autre?

M. Roy: De personne d'autre. Il ou elle peut ne pas être d'accord, et cela ne poserait absolument aucun problème.

Cette disposition semble supposer que les juges suivront les recommandations du mémoire conjoint. Toutefois, je ne crois pas que cela soit dit expressément de quelque façon que ce soit. Si cette hypothèse est juste, peut-être faudrait-il remédier à la situation, si ce projet de loi doit aller plus loin. Toutefois, ce n'est pas ainsi que j'interprète cet article.

D'après moi, le rédacteur veut dire qu'il est entendu que c'est au juge d'instance de prendre cette décision. Toutefois, cet article semble indiquer que, lorsque le juge d'instance accepte le mémoire conjoint, il devrait être possible de réexaminer à un moment donné la condamnation qui a été prononcée.

Senator Lewis: It implies that the court would have to say, "In accordance with the submission, I impose a sentence." If the court does not do that, then it is not necessarily in accordance with the joint submission, and then these provisions would not apply.

If this were in effect, then a prosecutor making an application after the sentence would have to demonstrate to the court that he or she imposed the sentence in accordance with the joint submission. They would have to prove that that is how the judge exercised his or her discretion.

Mr. Roy: At the top of the second page of the bill, it states:

— and makes a disposition in accordance with the joint submission —

That seems to be a prerequisite that the judge agrees with the joint submission in order for this new mechanism to apply.

Let us suppose in a certain case the judge were to say, "Although your joint submission is for 10 years, I think the sentence should be five." As I read this, it seems that the mechanism we are discussing cannot be used in order to reconsider that conviction later on. That may be a little bit anomalous. If that is the point you are making, then I share that concern.

Senator Lewis: In the proposed section 606.1(1)(a), it states "as part of the plea bargain". That seems to presume there would be an agreement — I do not know whether it would be in writing or not — and it would be presented to the judge. My concerns is that I cannot see how that plea bargain could be binding on the court. The general rule is that it is still in the discretion of the judge. The judge may feel that the submission, as you say, is reasonable, but there is still a discretion. This seems to imply that, if there has been such a thing as a so-called "plea bargain" — and I say "so-called" because it is not recognized at all — then it means an agreement which would seem to bind.

Mr. Roy: I did not read this part as making the agreement reached between the parties binding on the judge. However, you may be right. I know that my colleague, Mr. Bobiasz, would like to add something at this stage.

Mr. Fred Bobiasz, Counsel, Criminal Law Policy Section, Criminal and Social Policy Sector, Department of Justice: Madam Chair, in looking at it from one perspective, as I understood it, the plea bargain is between the accused and the prosecutor. It is not something which involves the judge. Indeed, there is extensive literature and case law about plea bargaining as part of our system. Although there is not a consensus as to what should be the case on all aspects of it, one thing that is clear and maintained over and over again in any discussion of plea bargaining is that the judge should not be involved in the plea bargain, for the very reason you mention. It is a fundamental principle of our system that it is the duty of the judge to impose the appropriate sentence. The agreement has to be construed as

Le sénateur Lewis: Cela sous-entend que le tribunal devrait déclarer: «Conformément au mémoire, j'inflige une peine.» Si le tribunal ne le fait pas, ce n'est alors pas nécessairement conforme au mémoire conjoint, et ces dispositions ne s'appliqueraient pas.

Si elles s'appliquaient, un poursuivant qui présenterait une demande après le prononcé de la sentence devrait démontrer au tribunal que le juge a infligé la peine conformément au mémoire conjoint. Il faudrait prouver que c'est ainsi que le juge a exercé son pouvoir discrétionnaire.

M. Roy: En haut de la deuxième page du projet de loi, on peut lire:

[...] et rendu un jugement conforme au mémoire [...]

Cela semble être une condition préalable, à savoir que le juge accepte le mémoire conjoint pour que ce nouveau mécanisme s'applique.

Supposons un cas particulier où le juge dirait: «Bien que votre mémoire conjoint suggère dix ans, je crois qu'il faudrait en prévoir cinq.» D'après mon interprétation, il semble que le mécanisme dont nous débattons ne peut être utilisé pour réexaminer cette condamnation plus tard. Cela peut être un peu irrégulier. Si c'est ce que vous voulez dire, je partage votre inquiétude.

Le sénateur Lewis: L'alinéa 606.1(1)a indique: «dans le cadre de l'accord sur le chef d'accusation». Cela semble supposer qu'il y aurait un accord — je ne sais pas s'il serait par écrit ou non — et qu'il serait présenté au juge. Ce qui m'inquiète c'est que je ne vois pas comment cet accord sur le chef d'accusation pourrait avoir force obligatoire sur le tribunal. Selon la règle générale, c'est toujours laissé au pouvoir discrétionnaire du juge. Le juge peut penser que le mémoire, comme vous le dites, est raisonnable, mais le pouvoir discrétionnaire existe toujours. Cela semble laisser entendre que s'il n'y a pas eu de soi-disant «accord sur le chef d'accusation» — et je dis «soi-disant», car ce n'est pas reconnu du tout — il s'agit alors d'un accord qui semblerait avoir force obligatoire.

M. Roy: D'après mon interprétation, le juge n'est pas tenu de souscrire à l'accord conclu entre les parties. Toutefois, vous avez peut-être raison. Je sais que mon collègue, M. Bobiasz, voudrait maintenant prendre la parole.

M. Fred Bobiasz, conseiller juridique, Section de la politique du droit pénal, Secteur de la politique pénale et sociale, ministère de la Justice: Madame la présidente, d'après ce que je comprends, l'accord sur le chef d'accusation est un accord entre l'accusé et le poursuivant. Ce n'est pas un accord auquel participe le juge. Bien sûr, les écrits et la jurisprudence au sujet de l'accord sur le chef d'accusation, lequel fait partie de notre système, ne manquent pas. Bien qu'aucun consensus ne se dégage à propos de tous les aspects de la question, une chose est claire et revient constamment dans tout débat sur l'accord sur le chef d'accusation, à savoir que le juge ne devrait pas participer à l'accord sur le chef d'accusation, pour justement la raison que vous évoquez. Le juge a la responsabilité d'infliger la peine qui

being something that is between, on the one hand, the accused and, on the other hand, the prosecutor.

I agree with you that, as drafted, there will be ambiguity, not so much in the statute but in reality when a judge makes a disposition which is consistent with a joint submission, the joint submission being made in conformity with the plea bargain. The judge may not even know that it is as a result of a plea bargain. In many instances, there are guilty pleas. In many instances, there are submissions that have nothing to do with a plea bargain. A guilty plea is part of the way in which most of our cases are dealt with. Although a significant number of them are as a result of negotiations between the parties, many are not. Submissions are made based on the perceived facts of the case.

In many instances, the judge will likely impose the sentence that would have been imposed had there not been a joint or common submission. In that case I think the ambiguity which will arise and which will cause a certain amount of difficulty to the administration of justice is whether or not this particular provision would be applicable because, as a condition, it would have to deal with the disposition made in accordance with the joint submission. The judge may very well feel that the disposition is made applying appropriate sentencing principles. That is just a potential problem area with regard to the administration of justice, should this provision be enacted.

Senator Cools: I have many questions, but I am not in a position to place them all before you today. I had hoped you would have responded to some of the concerns I raised in my various presentations and speeches. I would have been happy if the department would have responded to them item by item.

Having said that, I wish to put three brief questions. You said that the prosecutor has or must have a certain amount of discretion. That reminds me of the phrase: "a substantial amount of unanimity" in the 1981 Repatriation Reference. How much discretion is that? Could you tell us the legal and constitutional limits to that discretion?

We are told that resolution agreements, plea bargains, or whatever we call them, are commonplace in today's administration of criminal justice. If that is so, why has the law and the Criminal Code not taken cognizance of plea bargaining? This builds on Senator Lewis' question.

My last questions builds on the fact that currently there is no requirement — and Peter Russell has written on this in his 1987 book, *The Judiciary in Canada: The Third Branch of Government* — that judges ferret out the circumstances of plea bargains just in case, as in the Homolka situation, one party has more to sell than the other. Where, in law, is the requirement that judges look at these resolution agreements with a critical and judicial eye? If judges have full discretion to explore everything before them and I believe they do are not doing so, I would like you to tell me how they can do that. If I could be assured that judges would look with a critical, judicial eye at many of these

s'impose: il s'agit d'un principe fondamental de notre système. L'accord doit être interprété comme un accord entre, d'une part, l'accusé et, d'autre part, le poursuivant.

Je conviens avec vous que, tel que cet article est rédigé, il y a ambiguïté, non pas tant dans la loi, mais dans la réalité, lorsqu'un juge rend un jugement conforme à un mémoire conjoint, le mémoire conjoint étant conforme à l'accord sur le chef d'accusation. Le juge peut même ignorer que c'est le résultat d'un accord sur le chef d'accusation. Dans de nombreux cas, ce sont des plaidoyers de culpabilité. Dans de nombreux cas, les mémoires n'ont rien à voir avec un accord sur le chef d'accusation. La plupart des cas dont nous traitons s'accompagnent d'un plaidoyer de culpabilité. Bien que plusieurs découlent de négociations entre les parties, ce n'est pas le cas pour beaucoup. Les mémoires sont rédigés en fonction des faits perçus de l'affaire.

Dans de nombreux cas, le juge infligera probablement la peine qui aurait été infligée s'il n'y avait pas eu de mémoire conjoint. Dans ce cas, je pense qu'il y aura ambiguïté et qu'elle causera pas mal de difficultés en ce qui a trait à l'administration de la justice; on ne saura pas si cette disposition particulière doit s'appliquer ou non, parce qu'il faudrait, comme condition préalable, qu'elle vise le jugement rendu conformément au mémoire conjoint. Le juge pourrait fort bien penser que le jugement est rendu en application des principes pertinents de détermination de la peine. C'est simplement le genre de problème qui pourrait se poser en matière d'administration de la justice, si cette disposition était promulguée.

Le sénateur Cools: J'ai beaucoup de questions, mais je ne peux pas toutes vous les poser aujourd'hui. J'avais espéré que vous répondriez à certaines des préoccupations dont j'ai fait mention au cours de mes divers exposés et allocutions. J'aurais été heureuse que le ministère y réponde point par point.

Ceci étant dit, j'aimerais vous poser trois questions rapides. Vous avez dit que le poursuivant a, ou doit avoir, un certain pouvoir discrétionnaire. Cela me rappelle la phrase: «unanimité substantielle». Quelle est l'importance de ce pouvoir discrétionnaire? Pouvez-vous nous indiquer les limites juridiques et constitutionnelles imposées à ce pouvoir discrétionnaire?

On nous dit que les accords de règlement, accords sur le chef d'accusation, ou accords portant tout autre nom, sont monnaie courante dans l'administration de la justice pénale d'aujourd'hui. Si tel est le cas, pourquoi les lois et le Code criminel ne font-ils pas mention de l'accord sur le chef d'accusation? Cette question se rajoute à celle du sénateur Lewis.

Ma dernière question porte sur le fait qu'actuellement il n'est pas exigé — et Peter Russell a écrit là-dessus — que les juges dénichent les circonstances des accords sur le chef d'accusation juste au cas où, comme dans l'affaire Homolka, une partie aurait plus à offrir que l'autre. Où, en droit, exige-t-on que les juges examinent ces accords de règlement d'un oeil critique et impartial? Si les juges ont le pouvoir discrétionnaire d'examiner tout ce dont ils sont saisis et ne le font pas, j'aimerais que vous me disiez comment ils peuvent le faire. Si on pouvait me garantir que les juges examinent d'un oeil critique et impartial bon nombre de ces situations, je serais heureuse de retirer le projet de loi.

resolution agreementssituations, I would be happy to pull the bill back.

Mr. Roy: Perhaps I will start with the third question first.

I have practised in the criminal courts for a number of years. I was involved in discussions of the very nature we are discussing here with defence counsel because I was practising as a Crown prosecutor. It happened more than once that judges would ask me and defence counsel very pointed questions as to how we reached a particular agreement. In some cases, they decided not to follow the joint submissions that had been made.

Why is that? It is recognized in our law that it is not the business of the prosecutor and the defence counsel to decide on the sentence to be imposed on someone; it is the duty of the judge to make that determination. Judges are very much aware of this, and I would say that they are even very jealous of that role.

When the government produced its sentencing reform which became Bill C-41, you will remember that we were before this committee to discuss it. It is now Chapter 22 of the laws of 1995. Judges, when they were consulted, said, "You should not do anything about the discretion the judge has in imposing the appropriate sentence in the cases brought before us." Therefore, judges ask questions, and they consider it to be part of their duty to do the very thing you are asking them to do, which is impose the appropriate sentence in the appropriate circumstances.

Going back to your first question about discretion and whether that is a good thing or not, it has been recognized by our courts and it is part of our common law. The answer is a resounding yes, in my humble view. I find support for that resounding yes in what the Supreme Court of Canada had to say in the case of *Power* where the nine judges of the court wrote the best judgment I have seen on the need to have discretion left in the hands of practitioners who are skilled, have experience, and know what they are doing. The exercise of that discretion must be supervised by the courts. The court was quite adamant that the courts have the last say, which takes me back to the last question you asked and which I answered first. Courts will still exercise discretion in sentencing matters because there is that need for the supervision of what has been agreed to by skilled practitioners in the field.

Finally, you asked why plea bargaining has not been codified.

Senator Cools: You are missing some of my questions. I was asking you about the limits. I was not questioning whether there should be discretion; I was asking about the limits, constitutionally and legally. I realize that you perhaps cannot answer my questions directly. My question is not so much why it has not been codified, it is why the law has not taken cognizance of something which I am told is so terribly rampant.

M. Roy: Je vais peut-être commencer par la troisième question.

J'ai exercé dans les tribunaux correctionnels pendant plusieurs années. Avec des avocats de la défense, j'ai participé à des débats de même nature que celui-ci, car j'étais procureur de la Couronne. Il est arrivé plus d'une fois que les juges posent à moi-même et à l'avocat de la défense des questions précises sur la manière dont nous étions parvenus à un accord particulier. Dans certains cas, ils décidaient de ne pas se conformer au mémoire conjoint que nous avions présenté.

Pourquoi? Il est reconnu en droit canadien que ce n'est pas au poursuivant ni à l'avocat de la défense de décider de la peine à infliger; c'est au juge de prendre cette décision. Les juges en sont très conscients et je dirais qu'ils veulent même jalousement conserver ce rôle.

Quand le gouvernement a déposé sa réforme en matière de détermination de la peine qui s'est transformée en projet de loi C-41, vous vous souviendrez que nous en avions discuté. Le projet de loi est devenu depuis lors le chapitre 22 des lois de 1995. Les juges, lorsqu'ils ont été consultés, ont demandé qu'on ne touche pas à leur pouvoir discrétionnaire en matière d'imposition de peine. Par conséquent, les juges posent des questions et ils estiment qu'il est de leur devoir de faire exactement ce que vous leur demandez de faire, soit d'imposer la peine qui convient aux circonstances.

Pour en revenir à votre première question au sujet du pouvoir discrétionnaire, à savoir si c'est une bonne chose ou non, nos tribunaux en ont reconnu le bien-fondé, et il fait partie maintenant du common law. À mon humble avis, la réponse est un oui enthousiaste. À cet égard, je m'appuie sur ce qu'a déclaré la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Power*; les neuf juges ont rédigé le meilleur arrêt qu'il m'ait été donné de lire sur la nécessité, pour assurer la bonne marche du système, de laisser le pouvoir discrétionnaire entre les mains de praticiens compétents qui ont de l'expérience et qui savent ce qu'ils font. Il faut que les tribunaux aient droit de regard sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire. La Cour a été inflexible: ce sont les tribunaux qui doivent trancher, ce qui nous ramène à la dernière question que vous avez posée et à laquelle j'ai répondu en premier. Les tribunaux continueront d'exercer un pouvoir discrétionnaire à l'égard de la détermination de la peine parce qu'il faut superviser ce dont sont convenus des avocats compétents qui connaissent bien le domaine.

Enfin, vous m'avez demandé pourquoi l'accord sur le chef d'accusation n'a pas été codifié.

Le sénateur Cools: Vous sautez quelques-unes de mes questions. Je vous ai interrogé au sujet des limites. Je ne mettais pas en doute le bien-fondé du pouvoir discrétionnaire; je vous interrogeais plutôt au sujet de ses limites, constitutionnelles et juridiques. Je suis consciente que vous ne pouvez peut-être pas répondre directement à mes questions. Je ne me demande pas tant pourquoi il n'a pas été codifié que pourquoi la loi ne reconnaît pas un phénomène qui, me dit-on, est si répandu.

Mr. Roy: There are many sources to the law. The Criminal Code is but one of those sources. There is, generally speaking, what we call in our jargon the common law, which is what academics have been writing, what learned authors have been writing and saying, and, more importantly, what the courts have been saying.

With respect to the business of plea bargaining, to use that phrase, an enormous amount of literature has been produced. The Law Reform Commission produced a major working paper in 1975 and another one 14 years later. You have referred to some of those sources. The Martin report deals with that and Mr. Justice Galligan, in his review of the Homolka situation, referred to it. He also referred to a host of other authorities that were produced.

To say that there is no law on this is probably not completely accurate. It is accurate to say that the code does not use the phrase "plea bargaining," and the code does not codify the practice. Courts of appeal have written extensively on the practice. Among other things, they say that it is still the judge who makes the decision as to what is the appropriate sentence, and that has been repeated many times in Ontario and elsewhere.

Senator Cools: I do not think anyone here is disputing that a judge decides on the sentence. Most senators here would support and encourage that and wish judges would do it a more often. The reality is, to the extent that plea bargaining seems to be overtaking the process, trials are being abridged and become short experiential encounters. I am concerned that judges execute full trial authority and full trial attitudes and techniques within that abridged situation. That does not seem to be happening. I have discussed this with many prosecutors, and I am most interested in what you have to say.

Mr. Roy: Our own guidelines at the federal level for our prosecutors make it very clear that the prosecutors must go before the judge and be completely open, telling him or her what the facts are, what it is that the Crown is able to prove, so that the judge can make that determination. At the end of the day, it is only a submission being made to the judge, and the judge must be in a position to make the decision on the basis of facts disclosed to him.

All I can tell you, Senator Cools, is that at the federal level and, I would venture to say, at every level — because every province I know of has guidelines to that effect — the openness of the process is required for the general public to have confidence that plea bargaining is a good thing at the end of the day.

It is important for us and for the members of this committee to go to the public and tell them that this is how things are done in the courts. We need to publicize how this is done so that people will have the confidence which is needed in order for the system to work. Hearings such as these are important for that very purpose. You should be thanked for having produced this bill which gives Mr. Bobiasz and me an opportunity to come and tell you that the system works. The reason it works is because it is

M. Roy: Le droit s'appuie sur de nombreuses sources. Le Code criminel en est une parmi tant d'autres. Ainsi, en règle générale, il existe ce que nous appelons le common law qui est un amalgame de ce que les théoriciens ont rédigé, de ce qu'ont dit et déclaré des auteurs érudits et, fait plus important encore, de ce qu'ont décidé les tribunaux.

En ce qui concerne l'accord sur le chef d'accusation, on a beaucoup écrit à ce sujet. Ainsi, la Commission de réforme du droit a produit un important document d'étude en 1975 et un autre, 14 ans plus tard. Vous avez mentionné quelques-unes de ces sources. Le rapport Martin en traite, et le juge Galligan y fait allusion dans son examen de l'affaire Homolka. Il a aussi mentionné une foule d'autres documents faisant autorité en la matière.

Il ne serait probablement pas tout à fait exact de dire que les lois sont muettes à ce sujet. Il est vrai que le code ne contient par l'expression «accord sur le chef d'accusation» et qu'il n'en codifie pas la pratique. Par contre, les cours d'appel ont beaucoup écrit au sujet de la pratique. Entre autres choses, elles soutiennent que c'est au juge de rendre la décision quant à ce qui convient comme peine, et on l'a répété de nombreuses fois en Ontario et ailleurs.

Le sénateur Cools: Je ne crois pas que l'un d'entre nous conteste qu'il appartient au juge de décider de la sentence. La plupart des sénateurs présents appuieraient et encourageraient ce principe et ils souhaiteraient que les juges le fassent effectivement plus souvent. La vérité, c'est que, dans la mesure où la conclusion d'un accord sur le chef d'accusation semble prendre le dessus sur le processus, les procès semblent écourtés et se transformer en brèves rencontres ayant pour but de mesurer l'adversaire. Je crains que, dans pareil contexte, les juges ne puissent exercer leur pleine autorité et que la justice ne suive pas vraiment son cours. C'est ce qui semble se produire. J'en ai discuté avec de nombreux procureurs, et ce que vous dites m'intéresse au plus haut point.

M. Roy: Les lignes directrices du gouvernement fédéral à l'intention de ses procureurs sont très claires: il faut que les procureurs se présentent devant le juge et qu'ils lui dévoilent tout — les faits, ce que la Couronne peut prouver —, de sorte que le juge puisse en décider. En fin de compte, ce ne sont que des observations faites au juge. Il faut que le juge soit en mesure de se prononcer sur les faits qui lui ont été communiqués.

Tout ce que je puis vous dire, sénateur Cools, c'est qu'au niveau fédéral et, oserais-je dire, à chaque palier — parce que chaque province que je connais a des lignes directrices à cet effet —, il faut que le processus soit transparent si l'on veut que le grand public soit convaincu que l'accord sur le chef d'accusation est une bonne chose.

Il importe que nous et les sénateurs membres du comité disent au grand public que c'est ainsi que cela se fait en cour. Il faut que nous expliquions au public comment le processus se déroule pour que les gens aient confiance, sans quoi le système ne marchera pas. Les audiences comme celles que vous tenez en ce moment sont très utiles à cette fin. Vous mériteriez qu'on vous remercie d'avoir déposé le projet de loi à l'étude parce qu'il nous donne, à M. Bobiasz et à moi, l'occasion de venir expliquer comment

open. When you go before the courts, you will see that prosecutors and defence counsel alike are giving the score to the judge and, at the end of the day, it is the judge who makes the decision and not the parties.

Senator Cools: You and I have ended on the same point. My intention in the bill is to bring more light into the process. I do not have time today, but there is a difference between how the federal and the provincial authorities fellows are operating. You know it and I know it.

Senator Beaudoin: The more I listen to you, witnesses, the more I agree with you. Plea bargaining is a good institution. In my mind, there is no problem at all.

You referred to Martin. You are right in saying that he is the great authority.

Mr. Roy: His opinion is foremost.

Senator Beaudoin: What opinion were you referring to when you quoted Mr. Martin?

Mr. Roy: Former Mr. Justice Martin was asked by the Province of Ontario to look into how justice could be better administered in the province, given the crisis of overburden being faced at that time. A committee was convened to be chaired by Mr. Justice Martin. That committee produced a rather voluminous report. It is about an inch thick.

One large chapter, over 100 pages, is dedicated to the issue of plea bargaining and how it should be done. It explains why it is a good thing that there should be plea bargaining in Ontario. It is good not only because it will unclog the courts. It is intrinsically a good institution because both the state and the accused get something out of this "deal."

Senator Beaudoin: I agree entirely.

[Translation]

If we approve this bill, we run the risk of violating the Charter of Rights as well, because if the accused has already been sentenced and if I understand clearly the objective of the bill, the sentence could be called into question and a second charge preferred. Is that correct?

Mr. Roy: I am treading on dangerous ground, in that my client is first and foremost the Minister of Justice. I am not supposed to give legal opinions, but I indicated at the start of my presentation that I had serious concerns about the scope of subsection 11(h) of the Charter when it came to this bill.

I will not go so far as to stick my neck out and say that it would be unconstitutional, but I do think it does present some substantial risks insofar as it would contravene this subsection or even section 7 and the state would then have to prove, pursuant to section 1, that it is a necessary and balanced piece of legislation. As I stated at the outset, this would be difficult to prove based on what we know about the plea bargain, and on the parameters of the law. You have put your finger on the risk element and on the reason why I am concerned about the validity of this bill.

fonctionne le système. La raison pour laquelle il fonctionne est sa transparence. Si vous allez dans une salle d'audience, vous verrez que le procureur et l'avocat de la défense donnent chacun leur version des faits au juge qui, en bout de ligne, est celui qui décide, plutôt que les parties.

Le sénateur Cools: Votre raisonnement et le mien se rejoignent sur ce dernier point. Le projet de loi vise à jeter plus de lumière sur le processus. Je n'ai pas le temps d'en débattre aujourd'hui, mais il existe des différences dans le mode de fonctionnement du système fédéral et du système provincial. Vous le savez aussi bien que moi.

Le sénateur Beaudoin: Plus je vous écoute, messieurs, plus je suis d'accord avec vous. L'accord sur le chef d'accusation a du bon, j'en conviens.

Vous avez parlé de M. Martin. Vous avez raison de dire qu'il est l'autorité en la matière.

M. Roy: Son opinion prime.

Le sénateur Beaudoin: À quelle opinion faisiez-vous allusion lorsque vous avez cité M. Martin?

M. Roy: L'ex-juge Martin a été prié, par le gouvernement de l'Ontario, d'examiner les moyens de mieux administrer la justice dans la province, étant donné la surcharge à laquelle faisaient face les tribunaux. Un comité a donc été formé sous la présidence du juge Martin. Il a produit un rapport plutôt volumineux qui a environ un pouce d'épaisseur.

Un important chapitre de ce rapport, plus de 100 pages, est consacré aux accords sur les chefs d'accusation et à la façon de les négocier. On y explique pourquoi il faut pouvoir en négocier en Ontario. Il n'a pas pour seul mérite d'éliminer l'arriéré des causes en attente. Tant l'État que l'accusé y trouvent leur compte.

Le sénateur Beaudoin: Je suis entièrement d'accord.

[Français]

Et si on acceptait ce projet de loi, on risquerait de violer la Charte des droits aussi, parce que si l'accusé a déjà reçu sa sentence et si je comprends bien l'objet du projet de loi, on pourrait revenir là-dessus et l'accuser une deuxième fois?

M. Roy: Vous m'amenez en terrain dangeureux, en ce que mon client est d'abord et avant tout le ministre de la Justice. Je ne suis pas supposé donner des opinions juridiques, mais j'ai indiqué au début de ma présentation que quant à moi, j'étais fort préoccupé par la portée du paragraphe 11 h) de la Charte, en relation avec ce texte de loi.

Sans m'étirer le cou aussi loin que de vous dire que ce serait inconstitutionnel, je pense qu'il y a des dangers assez considérables que ce soit, ou bien en contravention de ce paragraphe, ou même de l'article 7, et il faudrait alors que l'état puisse démontrer, en vertu de l'article 1, qu'il s'agit d'une mesure nécessaire, et qu'elle est proportionnelle. Je le disais dans ma présentation du départ, ceci m'apparaît comme étant une tâche difficile, en fonction de ce que nous savons de l'accord sur chef d'accusation généralement, et des paramètres qui ont été apportés en droit. Je

Senator Beaudoin: In other words, you share my opinion. If the bill ever passes, it could present a problem in terms of the application of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Is that correct?

Mr. Roy: Let me put it another way. If I were a defence attorney in private practice, you can be certain that I would raise this objection at the first opportunity.

Senator Beaudoin: That answers my question. I too believe that this provision is not clear and that we should leave well enough alone. In my opinion, the bill does nothing to improve criminal law.

Mr. Roy: As you know, this bill came about as a result of an extremely trying series of events in southern Ontario which resulted in one of the most spectacular trials ever seen in Canada. However, the situation that this bill purports to denounce was the focus of an exhaustive study by another renowned jurist with considerable knowledge of criminal law, namely former Justice Patrick Galligan of the Ontario Court of Appeal who practised in this field for over 40 years. After conducting this thorough study, Justice Galligan concluded in an extremely well-structured report that the system worked well in this particular case. Where then is the problem?

Senator Beaudoin: When a system works well, we should not tinker with it. Thank you.

Senator Gigantès: Mr. Roy, if I understand correctly, the origins of our current system go back many years. We want to avoid the mistakes of past systems, questioning under torturous conditions and so forth.

Mr. Roy: Yes.

Senator Gigantès: And in order to do so, the accused must be considered innocent until proven otherwise. Furthermore, the accused does not have to incriminate himself. If these two pillars of our system disappear or are challenged, then we will be reverting to the dark ages, to a time when our system of law as we know it did not exist.

In my view, this bill violates the principle whereby the accused does not have to incriminate himself. That is one problem that I see. I agree with you on this and I do not want to force upon you my interpretation of your comments which I listened to closely. However, on looking at the bill, we could now argue that a decision of the court could possibly be reversed because the accused failed to disclose facts that could have been self-incriminating. Is this not a danger inherent in this bill?

Mr. Roy: I fully agree with you that our system is founded on a long-standing tradition of these two broad pillars. In fact, barely one year ago, Judge Iacobucci praised our country's system of law for rejecting the notion of self-incrimination. The case in question

pense qu'il y a un danger que vous identifiez et qui me fait craindre pour la validité de ce texte.

Le sénateur Beaudoin: Autrement dit, vous êtes du même avis. Si jamais c'était accepté, il pourrait y avoir un problème d'application de la Charte canadienne des droits et libertés?

M. Roy: Laissez-moi présenter ma position de façon différente. Si j'étais en pratique privée et que j'étais avocat de la défense, vous pouvez être certain qu'à la première occasion, je plaiderais cela.

Le sénateur Beaudoin: Cela répond très bien à ma question. Je pense comme vous que ce n'est pas clair, et mieux vaut laisser les choses telles qu'elles sont, à mon avis. Alors, sur ce plan, je trouve que le projet de loi n'amène rien et que l'on n'améliore par le droit criminel avec ce projet de loi.

M. Roy: Vous savez ce qui donne lieu à ce projet de loi est une situation extrêmement difficile, qui a été vécue au sud de cette province, dans l'un des procès les plus spectaculaires que nous ayons connu dans les annales canadiennes. Mais cette situation qu'on est à décrier à travers ce projet de loi, a fait l'objet d'une étude exhaustive par un autre grand juriste, extrêmement connaissant en droit criminel, puisqu'il a pratiqué dans ce domaine pendant plus de 40 ans: l'ex-juge Patrick Galligan, de la Cour d'appel de l'Ontario. Le juge Galligan en est venu à la conclusion après cette étude exhaustive, dans un rapport extrêmement bien ficelé, que le système a bien fonctionné dans ce dossier particulier. Alors, où est le problème?

Le sénateur Beaudoin: Quand un système fonctionne bien, on ne le dérange pas. Merci.

Le sénateur Gigantès: M. Roy, si je comprends bien les origines du système actuel, elles sont historiques. C'est que l'on veut éviter les défauts des systèmes préalables historiquement, l'inquisition sous la torture, etc.

M. Roy: Oui.

Le sénateur Gigantès: Et pour ce faire, il est nécessaire de postuler que l'accusé est innocent jusqu'à ce que l'on prouve le contraire. L'accusé n'est pas forcé de s'incriminer lui-même. Si ces deux piliers disparaissent ou sont attaqués, alors, nous revenons aux temps ténébreux qui précèdent la philosophie du droit actuel.

Je crois que ce projet de loi porte atteinte au principe que l'accusé n'est pas obligé de s'incriminer lui-même. C'est un problème que je vois. Je crois que je suis d'accord avec vous là-dessus et je ne veux pas vous forcer d'accepter les interprétations que je donne à ce que vous avez dit et que j'écoutais avec beaucoup d'attention. Mais on pourrait, en regardant le projet de loi, dire qu'il y a eu une décision du tribunal, et maintenant on peut l'inverser parce que l'accusé, le condamné, n'a pas révélé quelque chose qui aurait été s'incriminer soi-même. Est-ce qu'il n'y a pas ce danger dans ce projet de loi?

M. Roy: Je partage parfaitement votre avis que notre système procède d'une longue tradition fondée sur les deux grands piliers que vous identifiez. De fait, le juge Iacobucci, dans une affaire, il y a à peine un an, faisait l'apologie du droit que nous avons en ce

was *R.J.S.* The importance of this principle in our system of law should not be underestimated.

We must not lose sight either of another principle which is also viewed as fundamental: once a person has been found guilty and convicted, the case is closed.

This principle is clearly recognized in our Constitution, that is in section 11(h) of the Charter adopted in 1982. This provision states unequivocally that once a conviction has been handed down, the case is closed. The bill before you would violate the principle set out in section 11(h).

You have pointed to another possible problem, the fact that a person might be put in the position of having to incriminate himself. Paragraph 1a) reads as follows:

...as part of the plea bargain, did not disclose to the prosecutor all the facts known to the accused or defendant concerning the transaction...

No such obligation exist in Canadian law for the historically valid reasons that you identified and also by virtue of the Canadian Constitution which states that a person does not have to incriminate himself.

Here again, other Charter provisions could be invoked. As you know, I do not wish to be seen as someone who invokes the Charter of Rights and Freedoms to complicate matters for those who wish to do important things. However, I do believe the Charter has merit and promotes worthwhile values, one of which you identified in your question. In our system of law, this principle guards us against reverting to the dark ages. It allows us to say to someone: you do not have to talk, you have the right to remain silent and you do not have to defend yourself. The onus is on the state to prove guilt.

These are important values in our society which probably deserve to be defended. I am absolutely certain that your colleague who tabled this bill is not looking to attack these values and rights.

Clearly, your colleague is attempting to resolve a problem which she perceives in the criminal justice system. However, in attempting to resolve this problem, other more serious ones are being created perhaps. I humbly submit to you that the problem identified may be more apparent than real. A great deal of work has gone into the plea bargaining process over the years.

Crown attorneys have been given clear instructions. I will recall once again, for the last time I promise, that the decision ultimately rests with the judges. The plea bargain is only one element of the puzzle. The judge is the one who decides.

Senator Gigantès: The dark ages were not so very long ago. Up until 1984 when legislation was enacted to divide the RCMP in two and establish CSIS, the deputy minister was judge, jury and

pays de ne pas s'incriminer soi-même, que l'on retrouve en fonction des initiales des personnes qui étaient impliquées: c'est l'affaire *R.J.S.*, et l'importance que ce principe a dans notre système de droit ne peut pas être minimisé.

Il ne faut pas non plus oublier un autre principe que l'on considère être un principe de justice fondamentale: une fois que vous avez été reconnu coupable et condamné, c'est fini.

Et cela, on l'a reconnu de façon claire dans notre Constitution lorsque on a adopté l'article 11 h) de la Charte, en 1982. On y dit de façon on ne peut plus explicite que lorsque la condamnation a été retenue, les choses sont finies. Le projet de loi devant vous pourrait pécher contre ce principe de l'article 11 h).

Vous identifiez possiblement une autre difficulté, cette espèce d'incrimination possible que l'individu pourrait devoir faire, puisqu'on dit à l'alinéa a) du paragraphe 1

soit, dans le cadre de l'accord sur le chef d'accusation, omis de révéler au poursuivant tous les faits connus de lui relativement à l'affaire...

Il n'y a pas une telle obligation en droit canadien, et il n'y a pas cette obligation pour des raisons valides, historiquement, et que vous avez identifiées, mais qui sont aussi valides en vertu de la Constitution du pays, qui prévoit que l'on n'a pas à s'incriminer soi-même.

Encore une fois, on pourrait référer à d'autres dispositions de la Charte. Or, vous savez, je ne veux pas que mes propos soient perçus comme étant ceux de quelqu'un qui lance la Charte des droits et libertés pour causer des difficultés à des gens qui veulent faire des choses importantes. Mais, je pense que la Charte, il faut la retenir pour les valeurs qu'elle tente de promouvoir, et l'une de ces valeurs est celle que vous avez identifiée dans votre question: Il s'agit de l'importance que cela a dans notre droit, pour ne pas retomber à ces temps ténébreux, de dire à quelqu'un: vous n'avez pas à parler; vous avez le droit au silence et vous n'avez pas à vous défendre. C'est à l'état avant tout de prouver que vous avez fait quelque chose de mal.

Ce sont des valeurs importantes dans notre société, qui méritent probablement d'être défendues. Je suis certain — absolument certain — que la personne, votre collègue qui a présenté ce projet de loi, ne cherche pas à battre en brèche ces valeurs et ces droits.

Votre collègue cherche, de toute évidence, à régler un problème qu'elle a perçu dans le système de justice criminelle. Mais, en tentant de régler ce problème, on en crée peut-être d'autres qui sont pas mal plus sérieux. Je vous sou mets bien humblement que le problème identifié est peut-être plus apparent que réel. Il y a eu beaucoup de travail qui s'est fait au cours des années sur la question de l'accord sur le chef d'accusation.

Il y a des directives claires données aux procureurs de la couronne. Je le rappelle une dernière fois — je le promets — ce sont les juges qui prennent la décision en bout de ligne. L'entente entre les parties n'est qu'un élément du puzzle. Le juge ou la juge prend la décision.

Le sénateur Gigantès: Les temps ténébreux ne sont pas dans un passé lointain. Jusqu'en 1984, la loi créant les services secrets divisant la Gendarmerie royale en deux, donnait au sous-ministre

executioner all rolled into one where security matters were concerned. He was under no obligation to disclose the charge to the accused; he was not even required to inform the accused that a charge had been preferred and the accused was convicted by the deputy minister who was accountable to no one. This happened routinely and the accused would find himself in a Kafkaesque situation. It happened to me and I was unable to defend myself. It took me 11 years to have the charge cleared. Therefore, I am especially concerned about safeguarding these freedoms.

[English]

Senator Milne: I was having some difficulty with the French translation. Perhaps I can follow on from Senator Gigantès' first question and get some clarification.

Does the decision by the defendant to agree to this plea bargain mean that he has forfeited his right not to incriminate himself?

Mr. Roy: No.

Senator Milne: This bill seems to me to suggest that the defendant in a plea bargain might have to admit to all and any crimes that he has ever done, not just the one that the Crown at that moment is prepared to charge him with. What does this do to fundamental justice or his rights under the Charter?

Mr. Roy: As I was discussing with Senator Gigantès, paragraph (a) in the proposed section 606.1(1) states:

the accused or defendant, as part of the plea bargain, did not disclose to the prosecutor all the facts known to the accused or defendant concerning the transaction or series of transactions giving rise to the offence charged.

That seems to require that everything has been disclosed to the Crown. When you read further, it appears that when the matter is brought back for reconsideration by the court, the person will be sentenced on the basis of new facts that have been revealed.

Senator Gigantès has identified this as a potential problem in that it may be a way of circumventing the guarantee against self-incrimination, which is protected by the Charter, and for very good reasons, as Senator Gigantès was saying.

Senator Milne: Following through on the plea bargaining, over and above what the judges may think of this bill, have you received any feedback at all from Crown attorneys or defence counsel on how they feel this would affect their ability to plea bargain?

Mr. Roy: I have not heard anything. I know from discussions with the clerk of this committee that some of these organizations have been invited and some may appear before you to voice their concerns or their endorsement of the bill. I would think most of them would have concerns. I have not discussed this with others, and no one has been calling me about Bill S-3. I understand Mr. Bobiasz can probably enlighten you further.

Mr. Bobiasz: On the last point, Senator Milne, I was at a federal-provincial-territorial meeting of the coordinating committee of senior officials involved in justice issues held in Toronto two weeks ago. This issue was briefly discussed.

le droit d'être procureur, juge, jury et bourreau, dans un cas de sécurité. Il n'avait pas à expliquer à l'accusé quelle était l'accusation; il n'avait même pas à dire à l'accusé qu'il y avait accusation, et l'accusé était trouvé coupable par le sous-ministre qui n'était redevable à personne. C'était cela, la coutume, et l'accusé se trouvait dans une situation Kafkaïenne. Je l'ai été — sans pouvoir me défendre. Je suis arrivé à me blanchir. Cela a pris 11 ans. Alors, je suis très particulièrement anxieux de ne pas voir ces libertés attaquées.

[Français]

Le sénateur Milne: L'interprétation me causait des difficultés. Je puis peut-être obtenir des éclaircissements en revenant à la première question posée par le sénateur Gigantès.

La décision de la défense de conclure un accord sur le chef d'accusation signifie-t-elle qu'elle renonce à son droit de ne pas s'incriminer?

M. Roy: Non.

Le sénateur Milne: Le projet de loi à l'étude me semble laisser entendre que l'accusé partie à un accord sur le chef d'accusation pourrait être obligé d'avouer tous ses crimes, plutôt que le seul crime dont la Couronne est sur le point de l'accuser. Cela ne viole-t-il pas le principe de justice fondamentale ou ses droits aux termes de la Charte?

M. Roy: Comme je le disais au sénateur Gigantès, l'alinéa a) du paragraphe 606.1(1) projeté dispose que:

soit, dans le cadre de l'accord sur le chef d'accusation, omis de révéler au poursuivant tous les faits connus de lui relativement à l'affaire ou aux affaires à l'origine de l'accusation;

Cette disposition semble exiger que tout soit dévoilé à la Couronne. Par contre, plus loin, il semble que, lorsqu'on demande au tribunal de réviser la peine, l'accusé est condamné en fonction de faits nouveaux.

Le sénateur Gigantès y voit un éventuel problème, en ce sens que la disposition pourrait peut-être servir à contourner le droit de ne pas s'incriminer qui est protégé par la Charte pour de fort bonnes raisons, comme le disait le sénateur Gigantès.

Le sénateur Milne: Encore au sujet de l'accord sur le chef d'accusation, sans égard à l'opinion qu'ont les juges du projet de loi à l'étude, des procureurs de la Couronne ou des avocats de la défense ont-ils émis une opinion quant à la manière dont cette disposition affecterait leur capacité de conclure un accord?

M. Roy: Je n'ai pas eu de communication à ce sujet. Je sais, après en avoir discuté avec le greffier de votre comité, que certains de ces organismes ont été invités à témoigner et que certains d'entre eux viendront peut-être faire valoir leurs préoccupations ou manifester leur appui au projet de loi. Selon moi, la plupart d'entre eux seront préoccupés. Je n'en ai pas parlé avec d'autres, et nul ne m'a appelé pour en discuter. M. Bobiasz pourra probablement vous en dire davantage.

M. Bobiasz: Sénateur Milne, j'ai assisté à la réunion des hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux chargés de coordonner les questions de justice à Toronto, il y a deux semaines. Il y a été brièvement question de ce point.

Without going into great detail, representatives from federal, provincial and territorial jurisdictions around the table expressed concerns that the bill would be enacted as drafted. This is just my sense of the opinion expressed. They were apprehensive. They wanted to have a better idea of how this bill will be apt to proceed. They were taken by surprise by it. The general view was that the present system, although no one involved in the criminal justice system would put it forward as being perfect, is a system that works. The plea bargaining aspect of the system is integral to its proper functioning.

In regard to your first question having to do with the obligations under the agreement, I think there is a difficulty with the structure of the bill. I think it assumes that the particular factual situation that gave rise to the desire to produce the bill, that is, the Homolka case, is representative of the typical plea bargaining situation.

If you have had the opportunity to read the Galligan report, Ms Homolka gave up her rights not to incriminate herself. She made statement after statement which ordinarily she would not have had to make. What is captured in this legislation is what happened in that incident, but it is certainly not what happens in the typical interchange between counsel for the accused and the Crown prosecutor.

Senator Milne: I asked Senator Cools questions about the wording in the bill that concerns me. At the top of page 2, there is mention of "a balance of probabilities". I believe the usual term is "beyond reasonable doubt". Could you comment on the effect of these two terms? Why would they use the "balance of probabilities" as the test?

Mr. Roy: There is, in law, a big difference between the two standards. It is not only a difference in terminology; it is a difference in the threshold required in order for the Crown to prove something. A balance of probabilities is basically that there are more chances that one scenario is true rather than another. "Beyond a reasonable doubt" means exactly that: There cannot be a reasonable doubt; otherwise the benefit of the doubt goes to the accused.

Is it required in our law to have "beyond a reasonable doubt" every time the Crown is asked to do something? This is, generally speaking, the position the legislation has taken. I will give you an example by way of illustration.

In sentencing matters, the Supreme Court of Canada had said in a case called *Gardiner* in 1982 that, if at the sentencing stage the Crown wants to prove aggravating circumstances, it has to prove this beyond a reasonable doubt and not by a balance of probabilities. When Parliament was asked to look into the sentencing scheme and eventually passed Bill C-41, it was made clear in the legislation that, in those circumstances, it is for the Crown to prove this beyond a reasonable doubt, which is, generally speaking, the standard used for the Crown when it has to prove something.

Sans trop m'attarder aux détails, je dirais que les représentants du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires présents à la table appréhendaient l'adoption du projet de loi dans sa forme actuelle. Évidemment, ce n'est qu'une impression. Ils étaient appréhensifs. Ils souhaitaient avoir des précisions sur la façon dont ce projet de loi serait appliqué. Son dépôt les a surpris. En règle générale, ils étaient d'avis que le système actuel, bien que quiconque participe au système de justice pénale hésite à le qualifier de parfait, est un système qui fonctionne bien. La possibilité de conclure des accords sur le chef d'accusation en est un ingrédient essentiel.

En ce qui concerne votre première question concernant les obligations aux termes de l'accord, la façon dont est agencé le projet de loi cause une difficulté. Il suppose que les faits particuliers qui ont incité au dépôt du projet de loi, c'est-à-dire l'affaire Homolka, sont représentatifs du contexte typique dans lequel se déroulent ces négociations.

Si vous avez eu l'occasion de lire le rapport Galligan, vous savez que Mme Homolka a renoncé à son droit de ne pas s'incriminer. Elle a fait déclaration après déclaration qu'elle n'aurait habituellement pas faites. Le projet de loi reprend ce qui s'est produit dans ce cas, mais il n'est certes pas représentatif des échanges typiques entre les avocats de la défense et de la Couronne.

Le sénateur Milne: J'ai posé au sénateur Cools des questions au sujet du libellé du projet de loi qui me préoccupe. Au haut de la page 2, il est question d'une «prépondérance des probabilités». Si je ne m'abuse, l'expression habituelle est «hors de tout doute raisonnable». Pourriez-vous me donner votre opinion au sujet de l'effet de ces deux expressions? Pourquoi utiliserait-on comme critère la «prépondérance des probabilités»?

M. Roy: Ces deux normes ne sont pas du tout pareilles en droit. Il n'y a pas que les expressions qui soient différentes; il existe aussi une différence dans le degré de certitude avec lequel la Couronne établit la preuve. Le principe de la prépondérance des probabilités consiste essentiellement à prouver qu'un scénario est plus probable qu'un autre. L'expression «hors de tout doute raisonnable» dit bien ce qu'elle dit: il ne peut subsister de doute raisonnable, sans quoi l'accusé a droit au bénéfice du doute.

Faut-il, en droit canadien, faire la preuve «hors de tout doute raisonnable» chaque fois que la Couronne est appelée à agir? C'est, en règle générale, ce qu'exige la loi. Je vous en donne un exemple.

En 1982, la Cour suprême du Canada a statué, au sujet de l'imposition des peines dans l'affaire *Gardiner*, que, si la Couronne souhaitait prouver l'existence de circonstances aggravantes, au stade du prononcé de la sentence, il lui fallait en faire la preuve hors de tout doute raisonnable, plutôt que selon la prépondérance des probabilités. Lorsque le Parlement a examiné le mode de détermination de la peine avant d'adopter le projet de loi C-41, il a été bien précisé dans la loi qu'il appartient alors à la Couronne de le prouver hors de tout doute raisonnable, soit la norme utilisée en règle générale par la Couronne lorsqu'elle doit prouver quelque chose.

Is that constitutionally mandated? I would not go so far as to say that, although I am sure that some would make that argument. I should let my colleague, the good professor, enlighten you on this.

Mr. Bobiasz: There is not much more to say about it except that if the expression “on a balance of probability” were left in the bill, it would create an anomaly, in that, as part of the ordinary sentencing process, unless facts were agreed to, which is the easiest way of fulfilling the reasonable doubt requirement, as Mr. Roy indicated, it is the obligation of the prosecution to establish beyond a reasonable doubt all relevant facts. Therefore, you would have a situation in your basic proceeding of matters having to be established at a level of beyond a reasonable doubt, whereas, depending on how you want to characterize this proceeding — it is not quite an appeal; it is kind of a second go at it — effectively what would have to be established on a disputed issue would require a much lower level of proof. At the very least, it would cause the courts, the prosecutors and the defence counsel, some great difficulties in working through that. At the other level, it may be another avenue for attack based on not meeting constitutional standards.

Senator Milne: It would give you a second crack at this person at a lower level of proof.

Mr. Bobiasz: In some respects it is adding insult to injury, although I do not like that term. Our present system of applying conventional rules with regard to double jeopardy would be relaxed somewhat for this particular aspect.

The Chair: For your information, on your behalf I contacted all the provinces with respect to this bill. I received three letters. The Attorney General of Alberta has indicated his concern with the constitutionality of the bill. The Attorney General of Saskatchewan has indicated concerns the province has with the administration of justice if this law is enacted. The Attorney General of Nova Scotia indicated that they would not be appearing before us.

We also asked the Canadian Bar Association to appear. They have declined, but the Quebec Bar Association has agreed to send us a brief. We also asked CAVEAT, which is a victims’ group, to appear. We have had no response to date, but we will contact them again.

We have been told by the Canadian Association of Crown Counsel that they would be interested, with enough lead time, to appear. The Criminal Lawyers’ Association of Ontario has not responded as yet. We have tried to canvass quite broadly with respect to this.

Senator Doyle: We have spent a fair amount of time this morning talking about how the process of plea bargaining works. I do not think that, at the moment, we are dealing with a major doubt on the value of the plea bargaining process. In fact, we would be in some difficulty without it.

The bill, however, as I read it, deals with events after the plea bargain has been struck and after it has been put into effect. It only deals with what might happen afterward if new evidence

Est-ce que la Constitution l’exige? Je n’irais pas jusque là, bien qu’il soit possible d’invoquer cet argument, j’en suis sûr. Il faudrait que je laisse mon collègue, ce bon professeur, vous éclairer à ce sujet.

M. Bobiasz: Que puis-je ajouter si ce n’est que, si on laisse l’expression «selon la prépondérance des probabilités» dans le projet de loi, on créera une anomalie, en ce sens que, dans le cadre du processus habituel de prononcé de la sentence, à moins que les deux parties ne reconnaissent les faits, ce qui est le moyen le plus facile de satisfaire aux critères de la preuve hors de tout doute raisonnable, comme l’a dit M. Roy, c’est à l’avocat de la poursuite de faire la preuve de tous les faits pertinents hors de tout doute raisonnable. Par conséquent, lors de la première poursuite, il faudrait établir la preuve hors de tout doute raisonnable alors que, dans le cadre de la seconde poursuite — il ne s’agit pas tout à fait d’un appel, mais plutôt d’un second procès —, on serait beaucoup moins exigeant quant à la preuve à établir. Cela causerait à tout le moins d’énormes difficultés au juge, au procureur et à l’avocat de la défense. À un autre niveau, cela pourrait représenter un moyen détourné de poursuivre l’accusé sans respecter les exigences constitutionnelles.

Le sénateur Milne: Le projet de loi vous donnerait une autre chance de poursuivre la personne, cette fois en n’ayant pas à prouver sa culpabilité hors de tout doute raisonnable.

M. Bobiasz: À certains égards, cela dépasserait vraiment la mesure, bien que je n’aime pas cette expression. Il faudrait assouplir le système actuel qui exige l’application des règles classiques interdisant les déclarations de culpabilité multiples.

La présidente: Sachez que j’ai communiqué en votre nom avec toutes les provinces concernant le projet de loi à l’étude. J’ai reçu trois réponses. Le procureur général de l’Alberta s’interroge quant à la constitutionnalité du projet de loi. Celui de la Saskatchewan affirme que l’administration de la justice serait problématique dans sa province si le projet de loi était adopté. Le procureur général de la Nouvelle-Écosse, lui, a décliné l’invitation à témoigner devant notre comité.

Nous avons aussi invité l’Association du Barreau canadien à témoigner. Elle aussi a décliné, bien que l’association du Barreau du Québec ait accepté de nous envoyer un mémoire. Nous avons aussi demandé à CAVEAT, un groupe de victimes, de venir témoigner. Nous n’avons pas encore reçu sa réponse; nous communiquerons de nouveau avec lui.

L’Association canadienne des procureurs de la Couronne nous a dit que, si elle disposait de suffisamment de temps pour se préparer, elle viendrait peut-être témoigner. La Criminal Lawyers’ Association de l’Ontario ne nous a pas encore répondu. Nous avons essayé de faire témoigner beaucoup d’organismes à ce sujet.

Le sénateur Doyle: Ce matin, nous avons longuement parlé de la façon dont se concluent les accords sur le chef d’accusation. Je ne crois pas qu’il subsiste actuellement beaucoup de doute quant à la valeur de cette pratique. En fait, nous serions dans de beaux draps si elle n’existait pas.

Toutefois, tel que je l’interprète, le projet de loi porte sur des événements qui surviennent après la conclusion de l’accord et après son entrée en vigueur. Il ne concerne que la suite à donner si

becomes available which indicates some dereliction on the part of the accused person, some lack of knowledge on the part of the court, or perhaps some faulty advocacy somewhere. That might be useful.

Would you share your thoughts on the following: If a bill were drafted which acknowledged that it is possible that the perfect case is not always going to come to light within the purview of the judge at the time of the original deal, it is possible that that could work both ways. You mentioned that sometimes a judge does not accept the recommendation of the plea bargain. He may increase or he may decrease the recommended sentence. Surely, then, if you are going to provide for that in the case of new evidence, or new information, you should provide for that to work both ways. If you are going to allow or require in this bill another judge to have another crack at it, then that judge should have the clear opportunity to deal with people who feel that had they known what they were involved in in its totality when the plea bargain was made on their behalf, they might have presented other evidence in their defence. If we are considering the need to increase certain sentences, then surely we have to look at the need that might exist for decreasing sentences.

Mr. Roy: As is quite obvious from the reading of this clause, right now it is only at the insistence of the prosecutor that the case will be considered at again. You are suggesting that this be broadened so that the accused will also have an opportunity to do that.

Senator Doyle: If we are going to do one, we should do the other.

Mr. Roy: As you can well imagine, that would pose enormous problems. I was going to say "challenges" but I think I would go all the way to "problems" on this one.

As part of the equation, you must also keep that famous principle of finality. There must be an end to this. What you have in the system as a security valve, for the individuals who may be suffering too much from a sentence that has been passed on them and whose circumstances have changed following the sentencing proceedings, is the royal prerogative of pardon.

Let us use this as an example, and only as an example. Someone has been found guilty of murder, the most serious crime we have in our system. The person is to spend at least 25 years in prison. That person, after 10, 12 or 15 years, is suffering from terminal cancer. You may say, "It would be a good idea for that person to be re-sentenced because, under the circumstances, it is awfully harsh. The person will die in prison and he or she has changed in the 10 or 15 years they have spent in prison." In our system of justice, it is possible to go to the government — that is, the Governor in Council or the Governor General, depending on the mechanism you use — to ask for that pardon. In those circumstances, pardons may be granted. If you want to go beyond that and suggest that we should be able to re-sentence people forever, then you come up against the principle of finality.

des faits nouveaux révèlent un manquement de la part de l'accusé, l'absence de communication de certains faits au tribunal ou, peut-être, une mauvaise défense des droits. Cela pourrait peut-être être utile.

Que pensez-vous d'un projet de loi qui reconnaîtrait qu'un juge ne dispose pas nécessairement de tous les faits au moment du procès original et que cela pourrait marcher dans les deux sens. Vous avez mentionné qu'il arrive qu'un juge n'accepte pas le chef d'accusation recommandé. Il peut imposer une peine plus sévère ou moins sévère que celle qui est recommandée. Ne faudrait-il pas alors, si une telle disposition est prévue lors de la production de preuves ou de faits nouveaux que cela marche dans les deux sens? Si ce projet de loi a l'intention de permettre à un autre juge de rouvrir l'affaire, ce juge devrait alors avoir la nette possibilité de traiter avec des gens qui, s'ils avaient su exactement à quoi s'en tenir lorsque l'accord sur le chef d'accusation a été négocié en leur nom, auraient peut-être présenté d'autres preuves pour leur défense. Si nous envisageons l'opportunité d'infliger de nouvelles peines plus lourdes, je crois alors qu'il faut également envisager l'opportunité d'infliger de nouvelles peines moins sévères.

M. Roy: Comme cela est assez évident à la lecture de cette disposition, pour l'instant c'est uniquement sur l'insistance du poursuivant que l'affaire fera l'objet d'un nouveau procès. Vous laissez entendre qu'on pourrait en élargir la portée pour offrir cette possibilité également à l'accusé.

Le sénateur Doyle: Si cela peut se faire dans un sens, cela devrait pouvoir se faire aussi dans l'autre.

M. Roy: Comme vous pouvez l'imaginer, cela poserait d'énormes problèmes. J'allais utiliser le mot «défis» mais je pense que le mot «problèmes» convient davantage.

Dans cette équation, il ne faut pas non plus oublier le célèbre principe de la finalité ou de l'irrévocabilité. Il faut qu'à un moment donné les choses se terminent. Le système prévoit un mécanisme de sécurité pour les personnes qui se sont vu infliger une peine qui pourrait leur causer des souffrances excessives par suite d'un changement de circonstances. Il s'agit de la prérogative royale de clémence.

Je vous donnerai l'exemple suivant. Ce n'est qu'un exemple. Une personne est accusée de meurtre, le crime le plus sérieux qui existe dans notre système. Cette personne doit passer au moins 25 ans en prison. Après 10, 12 ou 15 ans, cette personne est atteinte de cancer et est en phase terminale. Vous pourriez dire: «Ce serait une bonne idée de modifier la peine infligée à cette personne car dans les circonstances, cette peine est extrêmement dure. Cette personne mourra en prison et elle a changé au cours de ses 10 ou 15 années d'emprisonnement.» Dans notre système de justice, il est possible de s'adresser au gouvernement — c'est-à-dire au gouverneur en conseil ou au gouverneur général, selon le mécanisme utilisé — pour demander qu'on accorde un pardon à l'accusé. Ce pardon peut être accordé dans ce genre de circonstances. Si vous voulez aller plus loin et proposez qu'il soit possible de modifier continuellement la peine d'un accusé, cela irait à l'encontre du principe de l'irrévocabilité.

The principle of finality says that there must be an end to these proceedings. There must be some certainty. That is one of the problems we encounter in Bill S-3 in that the principle of finality is not necessarily being followed. By adding the defence in an attempt to be fair — because that is what is guiding your concern here — you are adding to the problem of going beyond that principle of finality.

What you are hearing from Mr. Bobiasz and myself is that the plea bargaining system, as it has operated in the last few years, is working reasonably well and you do not need to deal with a bill like this to have an impact on that principle of finality. It is not necessarily the right approach to add to the problem that this is causing by saying, "Let us be fair and give that to both sides." The system would be clogged by people coming in and saying that they have something new they want to tell the judge. From a practical standpoint, this would be problematic. Also, from a theoretical standpoint, you would run into problems with the principle of finality.

Senator Doyle: I do not want you to construe my question as advocating any particular position. I was simply raising the proposition that, if we are to weigh the scales on one side, it would be wrong not to weigh them on the other. I am not as sanguine as I might be on the argument for finality. I would be, however, if I were certain that every Crown attorney and every defence lawyer were a perfect citizen. That, even on the legal and constitutional committee, is a bit much to accept.

We have all heard the story — it makes a good movie script — that the young fellow was persuaded by his lawyer that if he did not get a plea bargain, he would be sent away for 99 years. He accepts the plea bargain and finds out that he only gets 80 years. I am sure that there are some situations that are wrong and where the final sentence is wrong. I know we cannot rectify them all, but we all must keep our ears and eyes open for any change in the value, one way or the other, that does not improve the likelihood of obtaining total justice some day.

Mr. Roy: In a case such as the one that you brought forward, it would be possible for the accused to appeal. The guilty plea would be withdrawn and the case would then be sent back for a full trial. There is already that possibility in the system. That has happened more than once. I want you to be comforted that the system has those security valves here and there in order not to be too harsh on individuals who made the mistake of accepting a plea bargain in a case where there was no need for that and where they were treated too harshly.

Senator Doyle: As Mr. Milgaard and Mr. Marshall will tell you, sometimes it is a long, long haul.

Mr. Roy: There have been miscarriages of justice in the past. We hope the system is refining itself so there will none in the future, but this is an assurance I cannot give. I do not think anyone involved in a human system can give an assurance like that.

Ce principe veut qu'une fois un jugement rendu, il est irrévocable et les poursuites sont terminées. Un certain degré de certitude s'impose. C'est l'un des problèmes que pose le projet de loi S-3, en ce sens qu'il ne respecte pas nécessairement le principe de l'irrévocabilité. En ajoutant ce mécanisme de défense par souci de justice — car c'est ce qui a motivé cette initiative — on ne fait qu'aggraver le problème en passant outre au principe de l'irrévocabilité.

Ce que M. Bobiasz et moi-même voulons dire, c'est que le mécanisme d'accord sur le chef d'accusation, tel qu'il a été appliqué ces dernières années, fonctionne raisonnablement bien et qu'il n'est pas nécessaire d'avoir un projet de loi pareil qui remet en cause le principe de l'irrévocabilité. Il n'est pas nécessairement bon d'aggraver le problème en disant: «Soyons justes et accordons cette possibilité aux deux parties.» Le système serait submergé de gens désireux de fournir de nouveaux renseignements au juge. Cela poserait des problèmes, sur le plan pratique ainsi que sur le plan théorique, à cause du principe de l'irrévocabilité.

Le sénateur Doyle: Je ne veux pas que vous pensiez que je soutiens une position en particulier. Je voulais simplement dire qu'il faut voir les deux côtés de la médaille. Je ne suis pas aussi optimiste que je pourrais l'être en ce qui concerne l'argument de l'irrévocabilité. Je le serais toutefois si j'étais sûr que chaque avocat de la Couronne et chaque avocat de la défense était un citoyen parfait. Or, même au sein d'un comité juridique et constitutionnel, c'est un peu dur à accepter.

Nous avons tous entendu l'histoire — cela ferait d'ailleurs un bon scénario de film — du jeune homme persuadé par son avocat que s'il n'obtenait pas un accord sur le chef d'accusation, il serait emprisonné pendant 99 ans. Il accepte donc cet accord et voit sa peine d'emprisonnement ramenée à 80 ans. Je suis sûr que des erreurs se produisent et qu'il arrive que la peine définitive imposée ne soit pas justifiée. Je sais que nous ne pouvons pas remédier à tous ces cas mais nous devons tous rester à l'affût de tout changement de la donne qui pourrait nuire à la possibilité d'obtenir pleinement justice un jour.

M. Roy: Dans le cas que vous décrivez, l'accusé aurait la possibilité de faire appel. Le plaidoyer de culpabilité serait retiré et l'affaire referait alors l'objet d'un procès en bonne et due forme. Cette possibilité est déjà prévue par le système. Cela s'est produit plus d'une fois. Je tiens à vous rassurer. Le système a prévu des mécanismes de sécurité permettant de s'assurer qu'on ne traite pas trop sévèrement les personnes qui ont fait l'erreur d'accepter un accord sur le chef d'accusation lorsque cela n'était pas nécessaire et qui ont été traitées trop sévèrement.

Le sénateur Doyle: Comme MM. Milgaard et Marshall vous le diront, le temps peut être très très long.

M. Roy: Des erreurs judiciaires ont déjà été commises par le passé. Nous espérons que le système est en train de s'améliorer afin que cela ne se répète plus, mais je ne peux pas vous le garantir. À mon avis, il est impossible de donner ce genre de garantie lorsqu'on a affaire à un système fait par l'homme.

There are many safeguards in the system. If better safeguards can be proposed, by all means do so. Yes, there is the Donald Marshall case and there is the Guy Morin case, where someone was found guilty who was proven not to have committed the crime. It has happened, I am sorry to say.

Senator Doyle: Mr. Milgaard was held in prison for 27 years simply because he would not confess. He could have been out long before that had he taken that step.

I am not suggesting we need to revisit every crime, but if you are considering Bill S-3, it is not unlikely that someone at some point will say that, if we are open to this suggestion, we must open it both ways.

Senator Lewis: Dealing with the bill itself, as I understand it, the proposition is that a disposition has been made based on the joint submission. If the Crown feels that the facts agreed to by the accused were not accurate, application can be made for the court to have the sentence set aside. I should like your comments on this.

I notice that there is no provision as to how long the interval must be between sentence and the application. There is no limit on it. It would appear that it could be years afterwards. In fact, it could be that the accused has served his sentence. He might be in jail for several years. He may have served his sentence and then the Crown could make an application alleging that they were not given the true facts. They could apply to the court to have the sentence set aside and ask that a new sentence be imposed.

Should there be some sort of time limit for making an application under this bill, that is, if the bill is passed in its present form?

Mr. Roy: Mr. Bobiasz has identified a number of technical flaws. We do not want this to be overkill or to be overly negative on our part, but the point you have identified is one that my friend has noticed, and he would like to comment on this.

Mr. Bobiasz: Time is a problem with this bill, as drafted, in two directions. Initially, we dealt with the time in the past with respect to how many transactions occurred and how long ago they occurred. If the view is taken that this is meant to apply to a transaction no matter when it occurred, then there will be some obvious time problems. The limit will have to do with human memory and the existence of the parties. However, time in the future, as you indicated, senator, is definitely a problem. There will be a limit to that because of what I see as another problem.

The provision, as drafted, seems to contemplate that the exact same parties on an individual basis will be implicated in the future. There is mention of the "prosecutor". The "prosecutor" is a generic term and is defined as being the Attorney General. In the context of this bill, I think the only way you can construe this particular provision is to interpret it to mean the person who actually prosecuted the offence. It is the same with the court. Although the court is mentioned in generic terms in the bill, the only way you can construe the provision is to interpret it as the judge who imposed the sentence. Although it is openended, in the

De nombreuses mesures de protection sont prévues par le système. S'il est possible d'en proposer de meilleures, tant mieux. Oui, effectivement, il y a eu l'affaire Donald Marshall et l'affaire Guy Morin, où on a condamné des personnes innocentes. Cela s'est malheureusement produit.

Le sénateur Doyle: M. Milgaard a été emprisonné pendant 27 ans simplement parce qu'il refusait d'avouer. Il aurait pu sortir bien avant cela s'il avait avoué.

Je ne propose pas qu'il faille revoir chaque crime mais si vous examinez le projet de loi S-3, il est fort probable que quelqu'un à un certain moment considère que, si nous envisageons cette proposition, nous devons l'envisager dans les deux sens.

Le sénateur Lewis: En ce qui concerne le projet de loi même, d'après ce que je crois comprendre, la proposition veut qu'une décision soit prise en fonction d'un mémoire conjoint. Si la Couronne estime que les faits acceptés par l'accusé n'étaient pas exacts, il est possible de demander au tribunal d'annuler le jugement. J'aimerais vos commentaires à ce sujet.

Je constate qu'aucune disposition ne prévoit le délai devant s'écouler entre l'imposition de la peine et la demande. Aucune limite n'est prévue. Il semblerait qu'elle pourrait être présentée des années plus tard et même après que l'accusé a purgé sa peine. Il pourrait être en prison pendant plusieurs années. Même après qu'il a purgé sa peine, la Couronne pourrait présenter une demande alléguant que l'accusé a dissimulé certains faits pertinents. Elle pourrait alors demander à la cour d'annuler le jugement et d'imposer une nouvelle peine.

Ne faudrait-il pas prévoir un délai pour la présentation d'une demande en vertu de ce projet de loi, c'est-à-dire si le projet de loi est adopté dans sa forme actuelle?

M. Roy: M. Bobiasz a relevé un certain nombre de vices de forme. Nous ne voulons pas paraître trop négatifs mais vous venez de signaler un aspect qui a retenu l'attention de mon collègue et qu'il aimerait commenter.

M. Bobiasz: Le temps est un problème dans ce projet de loi, tel qu'il est rédigé, autant au niveau du passé que du futur. Au départ, nous nous occupons des affaires passées, à savoir le nombre d'affaires ayant eu lieu et à quand elles remontaient. Si on part du principe que ces dispositions s'appliquent à toute affaire peu importe le moment où elle a eu lieu, cela posera de toute évidence des problèmes de temps. La limite sera celle de la mémoire humaine et de l'existence des parties. Cependant, pour ce qui est de l'avenir, comme vous l'avez indiqué, monsieur le sénateur, cela pose certainement un problème. Il faudra prévoir des limites en raison d'un autre problème que je constate.

Selon le libellé de cette disposition, on semble envisager que ce seront exactement les mêmes parties, à titre individuel, qui seront impliquées à l'avenir. On parle du «poursuivant». Le «poursuivant» est une expression générique désignant le procureur général. Dans le cadre de ce projet de loi, je pense que la seule façon dont on peut interpréter cette disposition, c'est que le poursuivant désigne la personne qui a assuré en fait la poursuite. Le même argument vaut pour le tribunal. Bien que le tribunal soit mentionné de façon générique dans le projet de loi, la seule interprétation possible de cette disposition, c'est qu'il désigne le

sense that there is no time limitation, given the fact that time marches on, judges may become indisposed or, even worse, unavailable, because of what happens to us all in human terms. The same applies to the prosecutor.

It is a rather radical departure from what we do now in the sense that we always provide for time limits. That has to do with the principles of fairness and finality.

As well, it violates what is commonly accepted as a basic rule that, once the trial judge imposes sentence, then that trial judge is *functus officio*; he is no longer entitled to do anything with regard to that matter. At that stage, the trial judge is out of the picture. To the extent to which they require revision, it is a matter to be dealt with by the Court of Appeal. The Court of Appeal can deal with such matters that may be considered to be errors of law, misrepresentations and the like.

However, we have the anomalous situation here where, on the face of it, this subsidiary right of revision would exist far longer than would any appeal right. Indeed, you could get into a situation where an appeal would be taken on the very same matter, perhaps, and lost.

On Senator Milne's point about reasonable doubt and balance of probabilities, that could create some anomalous situations. It is a technical point; but it would have to be remedied before it could be inserted into our system.

Another problem which I think is worth noting is the peculiar position of the prosecutor. The problem that would give rise to a complaint by the prosecutor on obfuscation is a misrepresentation or a failure to mention something to the prosecutor. Curiously, there is the possibility of a situation where the prosecutor who would to make the application would be the key witness in any proceeding to decide the validity of the point. How that would be worked out in reality, I do not know. This problem occurs in many instances. There is always a risk that a party to the case might end up having to get off the case because he or she has become involved in a matter on which they are required to give evidence.

Indeed, this goes back to one of the questions you raised initially, senator, a judge might even be obliged to be a witness in the proceeding, in the sense that it is a live issue as to whether a judge has acted in conformity with the agreement or whether the sentence was based on other principles.

Those are the kinds of problems that do not go to the policy of the bill but they would certainly undermine the policy objectives, should it be enacted.

The Chair: Thank you, Mr. Roy and Mr. Bobiasz, for your presentation today. I understand you will be back with us next Wednesday afternoon on Bill C-45.

The committee adjourned.

juge qui a imposé la peine. Bien qu'aucun délai ne soit fixé, avec le temps et la condition humaine étant ce qu'elle est, les juges peuvent devenir souffrants ou, pire encore, indisponibles. La même chose vaut pour le poursuivant.

Cette disposition s'écarte donc de façon radicale de notre façon de procéder actuelle, en ce sens que nous prévoyons toujours des limites de temps, conformément aux principes de l'équité et de l'irrévocabilité.

Par ailleurs, ces dispositions violent ce qui est couramment accepté comme une règle fondamentale, à savoir qu'une fois qu'un juge de première instance impose une peine, il devient *functus officio*, c'est-à-dire qu'il est dessaisi de l'affaire. À cette étape, le juge de première instance disparaît du tableau. Si une révision s'impose, c'est la Cour d'appel qui s'en occupe. Elle peut s'occuper entre autres de cas d'erreurs judiciaires et de fausses représentations.

Or, la situation anormale qui semble exister ici, c'est que le droit secondaire de révision resterait en vigueur beaucoup plus longtemps que tout droit d'appel. On pourrait fort bien se trouver dans une situation où une personne pourrait en appeler de la même décision et se voir déboutée.

En ce qui concerne le point soulevé par le sénateur Milne à propos du doute raisonnable et de la prépondérance des probabilités, cela pourrait créer des situations anormales. C'est un vice technique auquel il faudrait remédier avant d'intégrer cette disposition à notre système.

Un autre problème qui mérite d'être signalé, c'est la position particulière du poursuivant. Le poursuivant pourrait déposer une plainte parce qu'on lui a dissimulé des faits ou qu'on a dénaturé des faits. Or, il peut advenir que le poursuivant présentant la demande soit le témoin clé dans une action en justice destinée à décider de la validité de l'argument. J'ignore comment cela fonctionnerait dans la réalité. Ce problème se pose dans de nombreux cas. Il y a toujours un risque qu'une partie à une affaire se voit obligée de se retirer de l'affaire parce qu'elle est devenue impliquée dans une cause où elle doit être appelée à témoigner.

En fait, cela nous ramène à l'une des questions que vous avez posées au début, sénateur, où un juge pourrait même être obligé d'être témoin dans la poursuite, en ce sens qu'il est indispensable de déterminer si un juge a agi conformément à l'entente ou si la détermination de la peine s'est fondée sur d'autres principes.

Ce sont les types de problèmes qui risquent de saper les objectifs visés par le projet de loi, s'il est adopté.

Le président: Je tiens à vous remercier, monsieur Roy et monsieur Bobiasz, de votre présentation aujourd'hui. Je crois comprendre que vous serez de retour avec nous mercredi prochain dans l'après-midi pour étudier le projet de loi C-45.

La séance est levée



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill S-3:

From the Department of Justice:

Mr. Yvan Roy, General Counsel, Criminal Law Policy
Section, Criminal and Social Policy Sector;

Mr. Fred Bobiasz, Counsel, Criminal Law Policy Section,
Criminal and Social Policy Sector.

Pour le projet de loi S-3:

Du ministère de la Justice:

M. Yvan Roy, avocat général, Section de la politique du droit
pénal, Secteur de la politique pénale et sociale;

M. Fred Bobiasz, conseiller juridique, Section de la politique
du droit pénal, Secteur de la politique pénale et sociale.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:

The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:

L'honorable SHARON CARSTAIRS

Wednesday, October 30, 1996

Le mercredi 30 octobre 1996

Issue No. 32

Fascicule n° 32

First Meeting on:

Bill C-45, An Act to amend the Criminal Code
(judicial review of parole ineligibility)
and another Act

Première réunion concernant:

Le Projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel
(révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération
conditionnelle) et une autre loi en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Moore
Jessiman	Pearson
Lewis	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Moore
Jessiman	Pearson
Lewis	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, October 22, 1996:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Milne, seconded by the Honourable Senator Carstairs, for the second reading of Bill C-45, An Act to amend the Criminal Code (judicial review of parole ineligibility) and another Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Milne moved, seconded by the Honourable Senator Anderson, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI:

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 22 octobre 1996:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Milne, appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Milne propose, appuyé par l'honorable sénateur Anderson, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Paul C. Bélisle
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, October 30, 1996

(44)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 505, Victoria Building, at 3:37 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin, & Pearson (9).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Yvan Roy, General Counsel, Criminal Law Policy Section, Criminal and Social Policy Sector;

Mr. Howard Bebbington, Counsel, Judicial Affairs Unit, Public Law Sector.

From the Solicitor General:

Jennifer Trottier, Senior Policy Analyst, Corrections Policy.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 22, 1996, the Committee commenced its consideration of Bill C-45, An Act to amend the Criminal Code (judicial review of parole ineligibility) and another Act.

The Chair made a statement.

Mr. Roy made a statement and, together with Mr. Bebbington and Ms Trottier, answered questions.

Ms Trottier tabled with the Committee a summary of Judicial Reviews as of October 28, 1996 (*Exhibit No. 5900 LI-C-45-32 "I"*).

At 4:56 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 30 octobre 1996

(44)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 37, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénatrice Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin et Pearson (9).

Également présente: Marilyn Pilon, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Yvan Roy, avocat général, Section de la politique du droit pénal, Secteur de la politique pénale et sociale;

M. Howard Bebbington, conseiller juridique, Service des affaires judiciaires, Secteur du droit public.

Du solliciteur général:

Jennifer Trottier, analyste principale des politiques, Direction des affaires correctionnelles.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 octobre 1996, le comité commence son examen du projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence.

La présidente fait une déclaration.

M. Roy fait une déclaration et, avec M. Bebbington et Mme Trottier, répond aux questions.

Mme Trottier dépose auprès du comité un résumé des révisions judiciaires à compter du 28 octobre 1996 (*pièce no 5900 LI-C-45-32 «I»*).

À 16 h 56, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*La greffière du comité,
Heather Lank
Clerk of the Committee*

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, October 30, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-45, to amend the criminal code (judicial review of parole ineligibility) and another Act, met this day at 3:15 to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Senators, the steering committee decided last week that we would hold very detailed hearings on this important bill. We will hear from the Elizabeth Fry Society and the John Howard Society tomorrow and, next week, from the Canadian Police Association, the Canadian Association of Chiefs of Police, Victims of Violence and the Canadian Resource Centre for Violence. The following week we will probably not sit. We will hear later from the Canadian Criminal Justice Association and the Church Council on Justice and Corrections.

On Wednesday, November 27, 1996, I will be asking for leave to sit at 3:15, even if the Senate is sitting at that time, because it is the only time that we can get the witnesses from the Canadian Bar Association and Patrick Healey of McGill and Julian Roberts from the University of Ottawa, both respected criminologists. On Thursday, November 28, we will hear from the Attorney General of Ontario.

Our witnesses this afternoon are from the Department of Justice and from the department of the Solicitor General.

Welcome. Please proceed.

[*Translation*]

Mr. Yvan Roy, General Counsel, Criminal Law Policy Section, Criminal and Social Policy Sector: Thank you, Madam Chair. We are honoured to appear before your committee to answer to the best of our ability any questions you may have concerning Bill C-45 which is before the committee for more detailed consideration.

[*English*]

I thought perhaps the best way to introduce this topic would be to spend a few minutes outlining the three fundamental things accomplished by this bill.

In order to understand what these three things are, it might be advisable to explain where we are now and where this bill would take the legislation if passed by Parliament.

Bill C-45 has been referred to as an amendment to section 745 of the Criminal Code. That is no longer the case. The section has been amended through Bill C-41, which became chapter 22 of the laws of Canada of 1995. That is a sentencing bill. I am sure that honourable senators are familiar with this piece of legislation.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 30 octobre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 15, pour examiner le projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Sénateurs, le comité de direction a décidé la semaine dernière de tenir des audiences très détaillées sur cet important projet de loi. Nous accueillerons demain des représentants de la Société Elizabeth Fry et de la Société John Howard, et la semaine prochaine, des représentants de l'Association canadienne des policiers, de l'Association canadienne des chefs de police, du groupe Victimes de violence et du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes. Nous ne siégerons probablement pas la semaine suivante. Plus tard, nous entendrons les représentants de l'Association canadienne de justice pénale et du Conseil des églises pour la justice et la criminologie.

Le mercredi 27 novembre 1996, je vais demander que le comité se réunisse à 15 h 15, même si le Sénat siège à ce moment-là, parce que c'est le seul moment où nous pouvons entendre l'Association du Barreau canadien, ainsi que messieurs Patrick Healey, de l'Université McGill, et Julian Roberts, de l'Université d'Ottawa, deux criminologues bien connus. Le jeudi 28 novembre, nous aurons l'occasion d'entendre le procureur général de l'Ontario.

Nous accueillons cet après-midi des fonctionnaires des ministères de la Justice et du Solliciteur général.

Je vous souhaite la bienvenue. Vous avez la parole.

[*Français*]

M. Yvan Roy, avocat général, Section de la politique du droit pénal, Secteur de la politique pénale et sociale: Je vous remercie, madame la présidente, c'est un honneur pour nous de pouvoir nous présenter devant votre comité et vos collègues, de manière à répondre le plus adéquatement possible aux questions que vous pourriez avoir sur le projet de loi C-45 devant vous pour étude plus précise et plus détaillée.

[*Traduction*]

J'ai pensé que la meilleure façon d'introduire ce projet de loi serait de vous décrire brièvement les trois grandes modifications qu'il propose.

Pour bien vous situer dans le contexte, il serait peut-être bon de vous donner un aperçu de la situation actuelle et de vous décrire l'impact qu'aurait ce projet de loi s'il était adopté par le Parlement.

Le projet de loi C-45 visait, dans un premier temps, à modifier l'article 745 du Code criminel. Ce n'est plus le cas. Cet article a été modifié par l'entremise du projet de loi C-41, qui est devenu le chapitre 22 des lois du Canada de 1995. Ce projet de loi portait sur la détermination de la peine. Je suis certain que les honorables sénateurs s'en souviennent.

At the time this was passed, the government, and the Minister of Justice in particular, suggested an amendment to what was then section 745 and became section 745.6. That amendment was adopted by Parliament. The new section permitted the juries in section 745 cases to receive information from the victim of that crime. "Victim" is defined as "the family of the victim" because, by definition, the victim is already dead, having been killed by the person who is before the jury.

What is the mechanism that we are talking about here, namely, clause 745.6 of the code? You have someone who has been found guilty of murder in either the first or the second degree. Remember that the sentence remains life in all those cases.

Senator Jessiman: But life means 25 years, does it not?

Mr. Roy: There are two situations. For murder in the first degree, the law stipulates a mandatory 25-year prison sentence. For murder in the second degree, the law states that one must serve at least 10 years; the sentencing judge can increase this from 10 to 25 years. In both cases, the mechanism which we are discussing would apply.

After an inmate has completed serving 15 years, he may make an application to the chief justice of the superior court of the province. That chief justice will convene a jury to hear the application. In the present mechanism, the jury can then make a determination as to whether the inmate should be able to apply to the National Parole Board for an earlier parole than that which was decided at the time of the original sentencing.

Presently, the jury must make the determination with a majority of two-thirds of the people sitting on the jury; that is 8 out of 12 in most cases.

Until the amendment brought forward by Bill C-41, there was some controversy as to whether the jury was to hear from the victim and the victim's family about this. One case went all the way to the Supreme Court of Canada on that issue. The Supreme Court took note of the fact that Parliament was seized with the matter and did not decide the issue. The issue was eventually decided because the section was amended by Bill C-41.

If the individual is not successful in having the period of ineligibility reduced, then the jury can decide when that person can make another application. It is possible that the jury could disallow the inmate from making another application of this sort until the full sentence is served.

That controlling mechanism is already in place in the law. Anyone who makes a frivolous or vexatious application may well be sanctioned by the jury and told not to come before another for a certain amount of time.

The Minister of Justice is proposing three things. He is saying that those convicted of killing more than one human being should not be able to benefit from the mechanism of section 745.6. Therefore, they would serve their whole sentence as passed by the trial judge.

Au moment de l'adoption de cette mesure législative, le gouvernement, et notamment le ministre de la Justice, ont proposé une modification à l'article 745, qui est devenu par la suite l'article 745.6. Cette modification a été adoptée par le Parlement. Elle permettait au jury de recevoir de l'information de la victime d'un crime. Par «victime», on entend la «famille de la victime» parce que, par définition, la victime est déjà décédée, du fait qu'elle a été tuée par la personne qui se trouve devant le jury.

Quel est le mécanisme dont il est question ici, à savoir l'article 745.6 du Code? Vous êtes en présence d'une personne qui a été déclarée coupable d'un meurtre au premier ou au deuxième degré. Il ne faut pas oublier que, dans les cas de ce genre, la peine imposée est la condamnation à perpétuité.

Le sénateur Jessiman: Mais par condamnation à perpétuité, on entend 25 ans, n'est-ce pas?

M. Roy: Il y a deux situations. Pour le meurtre au premier degré, la loi exige une peine d'emprisonnement obligatoire de 25 ans. Pour le meurtre au deuxième degré, la loi exige une peine d'au moins dix ans; le juge peut prolonger cette période de 10 à 25 ans. Dans les cas, le mécanisme dont il est question ici s'appliquerait.

Après avoir purgé 15 ans de sa peine, un détenu peut présenter une demande au juge en chef de la cour supérieure de la province. Ce dernier constituera un jury pour entendre la demande. Le jury décidera s'il y a lieu de permettre au détenu de présenter une demande à la Commission nationale des libérations conditionnelles en vue d'obtenir une libération plus tôt que prévu.

À l'heure actuelle, cette décision doit être prise à la majorité des deux tiers des membres du jury; autrement dit, par huit membres sur 12 dans la plupart des cas.

Avant le dépôt du projet de loi C-41, la question de savoir si le jury devait entendre la déclaration de la victime et de la famille de la victime suscitait beaucoup de controverse. Une cause a même été entendue par la Cour suprême du Canada. Celle-ci a pris note du fait que le Parlement avait été saisi du dossier et qu'il n'avait rien fait. La question a fini par être tranchée, l'article en question ayant été modifié par le projet de loi C-41.

Si le jury décide qu'il n'y a pas lieu de réduire le délai préalable à la libération conditionnelle, il peut alors déterminer quand le détenu pourra présenter une nouvelle demande. Il peut aussi interdire au détenu de présenter une nouvelle demande avant l'expiration de sa peine.

Ce mécanisme de contrôle est déjà prévu dans la loi. Le détenu qui présente une demande frivole ou vexatoire peut très bien se faire dire par le jury de ne pas présenter une autre demande avant un certain délai.

Le ministre de la Justice propose trois modifications. D'abord, les personnes déclarées coupables de plus d'un meurtre ne seront pas en mesure de se prévaloir de l'article 745.6. Ce qui veut dire qu'elles purgeraient la totalité de la peine imposée par le juge.

The minister is also saying that, in those cases where one would see fit to make an application — and, again, I remind you about the controlling mechanism that I have been talking about — the jury may tell the inmate not to come back until a time stipulated by the jury. In that circumstance, some applicants will refrain from making any application.

If an inmate does decide to make an application, the minister is proposing a screening mechanism by a judge of the Supreme Court or of the superior court in the province where the hearing is to take place. This is to ensure a reasonable prospect of success in the case. Purely and simply, vexatious applications will be screened out.

Finally, the Minister of Justice is saying that, in the criminal justice system currently, convictions are decided by a unanimous polling of the jury. To receive a remedy, that same institution, namely, the jury, must also be unanimous. Therefore, the 12 members of the jury must agree with the remedy being granted before one will be granted.

I must stress again that that remedy is purely and simply to allow the individual to make an application to the parole board. The parole board then makes a separate determination on whether this inmate can have some form of release in the community with the appropriate supervision.

Senator Jessiman: But the relief is not necessarily unanimous. Once the jury decides unanimously that there should be relief, then the amount of the relief is determined by two-thirds of the jury. Is that correct?

Mr. Roy: Yes. Actually, if the jury were to say, "We are not allowing any relief or any remedy", the period of time required before you can make a further application will have to be determined by the same majority that we are talking about here.

This is the proposal that the Minister of Justice has put before Parliament. We are here to answer your questions as best we can.

The Chair: Perhaps you can clarify something for me. You said there were three factors. The first factor was conviction for killing more than one person. In those cases, proposed section 745.6 could not be used.

You then went on to say that there would be a screening mechanism to avoid vexatious applications. Who would be making these vexatious applications if number one eliminates them?

Mr. Roy: The mechanism that we are talking about, namely clause 745.6, will be available for those who have killed only one human being.

There may be cases where, after having killed one human being and having served 15 years, an individual would still be making a vexatious application. The criteria are provided by law to decide whether the application has some chance of success. If not, the inmate does not reach that threshold.

Ensuite, si un détenu décide de présenter une demande — encore une fois, je fais allusion ici au mécanisme de contrôle dont je vous ai parlé —, le jury peut lui imposer un délai à l'expiration duquel il pourra présenter une demande. Dans ces circonstances, certains détenus se garderont de présenter une demande.

Ou encore, le ministre propose qu'on introduise un mécanisme en vertu duquel la demande sera examinée par un juge de la Cour suprême ou de la cour supérieure de la province où l'audience doit avoir lieu. On veut faire en sorte qu'il existe une possibilité réelle que la demande soit accueillie. En d'autres termes, les demandes vexatoires seront éliminées.

Enfin, comme les déclarations de culpabilité, dans le système de justice pénal, doivent être décidées à l'unanimité par le jury, le ministre propose que la décision de réduire le délai soit également prise à l'unanimité par le jury. Par conséquent, les douze membres du jury doivent s'entendre pour réduire le délai avant d'accéder à la demande.

Je tiens à souligner que cette procédure vise tout simplement à permettre à un détenu de présenter une demande à la commission des libérations conditionnelles. Celle-ci décidera si le détenu peut bénéficier d'une liberté surveillée sein de la communauté.

Le sénateur Jessiman: Mais la décision de réduire le délai n'est pas nécessairement unanime. Si le jury décide à l'unanimité de réduire le délai, le nombre d'années, lui, sera déterminé par décision des deux tiers des membres, n'est-ce pas?

M. Roy: Oui. En fait, si le jury disait: «Nous refusons de réduire le délai», le délai à l'expiration duquel le détenu pourra présenter une nouvelle demande devra être fixé par la même majorité dont il est ici question.

C'est la proposition que le ministre de la Justice a déposée devant le Parlement. Nous sommes ici pour essayer de répondre du mieux que nous pouvons à vos questions.

La présidente: Vous pourriez peut-être clarifier quelque chose. Vous avez dit qu'il y a trois modifications. La première vise les personnes déclarées coupables de plus d'un meurtre. Elles ne pourront se prévaloir de l'article 745.6 qui est proposé.

Vous avez dit ensuite qu'un mécanisme d'examen serait mis sur pied pour éliminer les demandes vexatoires. Qui présenteraient de telles demandes si la première modification retire un tel droit à ces personnes?

M. Roy: Le mécanisme dont il est ici question, à savoir l'article 745.6, pourra être utilisé par les personnes qui ont commis un seul meurtre.

Un détenu pourrait présenter une demande vexatoire après avoir purgé 15 ans de prison pour avoir commis un meurtre. La loi définit les critères qui permettront de déterminer s'il existe une possibilité réelle que la demande soit accueillie. Si la demande a peu de chances d'être accueillie, cela veut dire que le détenu ne satisfait pas les critères.

I will direct you to proposed section 745.63, which outlines the criteria that are required by law. Those criteria that I am talking about here are presently found in section 745.6 of the Code. The criteria have not changed.

Section 746.6 is saying that an inmate who has killed once, may want to make an application after 15 years. If the application is vexatious, there is no reason to make an application after 15 years. Vexatious cases will be screened out so that the family of the victim, for instance, will not be put through the trauma of reliving the case while there is no chance of success for the convicted person's application.

Senator Milne: Mr. Roy, Senator St. Germain asked me a question in the Senate about repeat offenders. The data I was able to use in my response was dated as at the end of 1995. Do you have any more up-to-date data than that?

If I can just sort of make a précis of his remarks with respect to offenders who have been released early due to section 745, he wanted to know how many had subsequently committed murder. My answer was none, as at the end of 1995.

Perhaps you can place on the record any more up-to-date figures you may have. You might also comment on recidivism in general among this population of criminals.

Mr. Roy: I cannot state for the record that any of the people who have benefited from former section 745 have committed a murder following their release. Ms Trottier was good enough to look into the records and produce some new statistics which are available. We have made copies. These can be distributed.

Senator Jessiman: You are talking only of Canada, I assume, because there are certainly statistics from the United Nations which say something quite different.

Are you saying that some inmates have obtained relief under this section? Was the information you had up to a certain date that there were none who had committed murder? Are you now suggesting that there may be one or more?

Mr. Roy: No, I am saying that the statistics that we have are accurate as of October 28. According to the statistics, only 40 per cent of those people who were eligible to make an application in 745 actually did so. Out of these, a smaller percentage have obtained relief and, of those, none of them have committed murder.

Senator Jessiman: Is it not true that there are other people have been released on parole for other offences, who obtained relief to get out earlier, and who then committed murder?

Mr. Roy: That is a different question.

Senator Jessiman: I know that, but I am asking whether that has happened.

Mr. Roy: It has happened. People have who been on parole have definitely committed murder in the past, yes. However, those are not people who were paroled for murder.

Je vous reporte donc à ce paragraphe proposé. Les critères en question figurent aussi à l'article 745.6 du Code, et ils n'ont pas été modifiés.

L'article 746.6 dispose qu'un détenu ayant été déclaré coupable d'un meurtre peut présenter une demande après avoir purgé 15 ans de sa peine. Si la demande est vexatoire, elle sera jugée sans fondement. Les demandes vexatoires seront éliminées pour éviter que la famille de la victime, par exemple, ne revive une expérience traumatisante alors qu'il n'existe aucune possibilité réelle que ce type de demande soit accueilli.

Le sénateur Milne: Monsieur Roy, le sénateur Saint-Germain m'a posé, au Sénat, une question au sujet des récidivistes. Les données que j'ai utilisées datent de la fin de l'année 1995. Avez-vous des données plus récentes?

Si je peux me permettre de résumer les observations du sénateur concernant les détenus qui ont bénéficié d'une libération anticipée en vertu de l'article 745, il voulait savoir combien d'entre eux avaient récidivé. Ma réponse était qu'à la fin de 1995, aucun n'avait récidivé.

Vous pourriez peut-être nous fournir des données plus à jour, et nous parler aussi du taux de récidive enregistré chez les détenus.

M. Roy: Il m'est impossible de dire qu'aucun des détenus ayant bénéficié de l'ancien article 745 n'a commis de meurtre à la suite de sa libération. Mme Trottier a examiné le dossier et compilé de nouvelles statistiques. Nous en avons des copies que nous pouvons vous distribuer.

Le sénateur Jessiman: Je présume que vous faites uniquement allusion au Canada, parce que les Nations Unies ont sans aucun doute des statistiques qui dressent un portrait tout à fait différent.

Êtes-vous en train de dire que certains détenus ont obtenu une réduction du délai en vertu de cet article? Est-ce que vos statistiques indiquent que, jusqu'à une certaine date, aucun détenu n'avait récidivé? Êtes-vous en train de dire maintenant qu'il y en a peut-être un ou plusieurs qui ont récidivé?

M. Roy: Non, je dis que les statistiques que nous avons couvrent une période allant jusqu'au 28 octobre. D'après ces statistiques, seulement 40 p. 100 des détenus qui pouvaient présenter une demande en vertu de l'article 745 l'ont fait. Un pourcentage plus petit de demandes a été accueilli et, sur ce nombre, aucun détenu n'a récidivé.

Le sénateur Jessiman: N'est-il pas vrai que des détenus condamnés pour d'autres infractions ont obtenu une libération anticipée et ensuite commis un meurtre?

M. Roy: Ça, c'est une toute autre question.

Le sénateur Jessiman: Je le sais, mais je veux savoir si c'est vrai.

M. Roy: Oui. Il y a effectivement des détenus qui ont commis des meurtres dans le passé pendant qu'ils bénéficiaient d'une libération conditionnelle. Toutefois, ce n'est pas parce qu'ils avaient été déclarés coupable de meurtre qu'ils avaient obtenu une libération.

Senator Jessiman: Of the 752 convicted murderers released from January 1, 1975 to March 1, 1990 — I am talking about in the world now — according to the United Nations, less than 1 per cent have killed again.

That does not mean very much to me. One per cent is seven people. I would hate to think that if you released 750 murderers, you would “only” get 7 more people killed. That to me is terrible.

Senator Milne: None of them were in Canada.

The Chair: Our percentage is at zero.

Senator Jessiman: Canadian murderers are no different than any other murderers. We just do not have the numbers yet.

Senator Milne: There are some, and I rather suspect Senator Jessiman is amongst them, who support the complete repeal of section 745.6. They have suggested that while this bill does not go far enough for them, it would be improved if we made it retroactive. Is that done in criminal matters? Can you comment on the possibility of making a bill retroactive?

Mr. Roy: To some extent the bill is retroactive in its application. I have told you that there are three elements to the bill: Multiple murderers do not benefit from the screening mechanism, and the unanimity of the jury would be required.

The unanimity and screening mechanisms will apply as soon as this bill is passed. In other words, even if the crime was committed prior to the entry into force of this legislation, it will be governed by these two measures. To some extent, this is retroactive.

As for multiple murderers who are already in the system, they are not to be governed by this new procedure because that element would be retroactive. There are some significant charter problems with doing something of this sort.

As an example, a person who has been found guilty of murder prior to this legislation coming into force and who kills another person would not have the benefit of section 745.6. That person would have to serve a minimum of 25 years.

However, those who are already in the system and have already killed more than once are not captured by this provision, because there is a good likelihood that this would be ruled unconstitutional. That is the reason it was not done.

Senator Milne: This does not catch the Bernardos of this world.

Mr. Roy: This would not catch the Bernardos of this world.

Senator Milne: Perhaps you could explain a little more fully the re-application process. I know that when a jury declines to reduce the period of ineligibility for parole, they can allow an inmate to reapply at a certain date. You were talking about this to a certain extent. This date has to be at least two years in the

Le sénateur Jessiman: D'après les Nations Unies, sur les 752 meurtriers condamnés qui ont été remis en liberté entre le 1er janvier 1975 et le 1er mars 1990 — à l'échelle internationale —, moins de 1 p. 100 ont récidivé.

Pour moi, cela ne veut pas dire grand-chose. Un pour cent équivaut à sept personnes. Je ne voudrais pas qu'on pense que, si nous libérons 750 meurtriers, «seulement» sept autres personnes se feraient tuer. Je trouve cela terrible.

Le sénateur Milne: Le Canada n'était pas compris dans ces statistiques.

La présidente: Notre pourcentage est de zéro.

Le sénateur Jessiman: Les meurtriers au Canada ne sont pas différents des autres. Nous n'avons tout simplement pas encore compilé les données.

Le sénateur Milne: Certaines personnes, dont le sénateur Jessiman, souhaiteraient que l'article 745.6 soit abrogé. Elles ont laissé entendre que le projet de loi, même s'il ne va pas assez loin à leur avis, pourrait être amélioré si on lui donnait un effet rétroactif. Est-ce qu'une telle chose est possible dans le domaine du droit pénal? Est-ce qu'un projet de loi peut avoir un effet rétroactif?

M. Roy: Le projet de loi a un effet rétroactif dans une certaine mesure. Il comporte trois éléments: les personnes déclarées coupables de plus d'un meurtre ne pourront se prévaloir du mécanisme d'examen, et l'unanimité du jury serait requise.

Les dispositions relatives à l'unanimité et au mécanisme d'examen entreront en vigueur dès l'adoption du projet de loi. Autrement dit, l'auteur d'un crime sera assujéti à ces deux dispositions, même si le crime a été commis avant l'entrée en vigueur du projet de loi. Donc, dans une certaine mesure, le projet de loi a un effet rétroactif.

En ce qui concerne les auteurs de meurtres multiples qui sont déjà dans le système, ils ne seront pas visés par cette nouvelle procédure en raison de sa rétroactivité. D'ailleurs, cela soulèverait d'importantes questions en vertu de la Charte.

Par exemple, une personne qui a été déclarée coupable d'un meurtre avant l'entrée en vigueur du projet de loi et qui récidive ne pourrait se prévaloir de l'article 745.6. Elle serait obligée de purger une peine d'au moins 25 ans.

Toutefois, ceux qui sont déjà dans le système et qui ont commis plus d'un meurtre ne sont pas visés par cette disposition, parce qu'il y a de fortes chances qu'elle soit jugée inconstitutionnelle dans leur cas. C'est pour cette raison qu'ils en ont été exclus.

Le sénateur Milne: Cela ne permet pas de capturer tous les Bernardo qui existent dans le monde.

M. Roy: Vous avez raison.

Le sénateur Milne: Vous pourriez peut-être nous expliquer un peu plus en détail la procédure concernant les nouvelles demandes. Je sais que lorsqu'un jury décide qu'il n'y a pas lieu de réduire le délai préalable à la libération conditionnelle, il peut autoriser le détenu à présenter une nouvelle demande à une

future. What happens if the jury is not unanimous on that point or if they cannot come to a conclusion on that point?

Mr. Howard H. Bebbington, Judicial Affairs Unit, Public Law Sector, Department of Justice: It is a minimum two-year period. The earliest an unsuccessful applicant could be allowed to return before the jury would be two years. This would apply if the jury is unable to decide.

The time limit also applies to the jury's decision. The jury may decide two years or a longer period. The jury may decide that an applicant may not come back again. However, if the jury is unable to decide, it would be two years as a minimum period. That decision by the jury can be made on a two-third majority basis. It does not have to be unanimous.

Senator Milne: Can you tell me if the minister or your department consulted with victims' groups before drawing this bill?

Mr. Bebbington: Yes, we did, in a number of ways. The minister, as you know, is very active and likes to meet people and has met with many of the victims from whom you will hear in the coming weeks.

In addition, the department had a specific consultation session in the department where we met with the Canadian Police Association, the Canadian Association of Chiefs of Police, and some of the representatives of the victims' groups as well.

Senator Milne: Many of these groups that will appear before us have had a certain amount of input into the bill before it was drafted?

Mr. Bebbington: Yes, their views have been heard and are very well known to us.

Senator Jessiman: What is the magic in 15 years? You are sentenced for 25 years and you can apply after 15. Why not 16 or 14?

Mr. Bebbington: There is something that I think is extremely important, just to re-emphasize. The sentence is not 25 years; it is life.

Senator Jessiman: It is life, but the judge can only give you 25 years.

Mr. Bebbington: With respect, sir, the sentence imposed by the judge is life imprisonment. In addition, a component of that sentence is the mandatory ineligibility period of 25 years. That means, if someone does not get the benefit under section 745.6, they are not eligible to apply for parole until they have served 25 years.

Senator Jessiman: Has anyone served more than 25 years?

certain date. Vous en avez parlé dans une certaine mesure. Le délai serait d'au moins deux ans. Qu'arrive-t-il si le jury ne parvient pas à prendre une décision à l'unanimité ou à s'entendre?

M. Howard H. Bebbington, conseiller juridique, Service des affaires judiciaires, Secteur du droit public, ministère de la Justice: Il y aurait un délai d'au moins deux ans. Le délai à l'expiration duquel un détenu pourrait présenter une nouvelle demande serait fixé à deux ans. C'est la règle qui serait appliquée si le jury n'était pas en mesure de prendre une décision.

Ce délai s'applique également à la décision du jury, qui peut décider de fixer ce délai à deux ans ou plus. Il peut également interdire au détenu de présenter une nouvelle demande. Toutefois, si le jury n'est pas en mesure de prendre une décision, le délai minimum serait de deux ans. Cette décision peut être prise à la majorité des deux tiers des membres. Il n'est pas nécessaire qu'elle soit unanime.

Le sénateur Milne: Pouvez-vous me dire si le ministre ou le ministère a consulté les groupes de victimes avant d'élaborer ce projet de loi?

M. Bebbington: Oui, ils l'ont fait, et de plusieurs façons. Le ministre, comme vous le savez, est très actif et aime discuter avec les gens. Il a rencontré bon nombre des victimes qui viendront témoigner devant vous dans les semaines à venir.

De plus, le ministère a tenu des consultations. Il a rencontré l'Association des policiers canadiens, l'Association canadienne des chefs de police et des représentants de groupes de victimes.

Le sénateur Milne: Bon nombre des groupes qui comparaitront devant nous ont été consultés avant que le projet de loi ne soit élaboré?

M. Bebbington: Oui, leur point de vue a été pris en considération.

Le sénateur Jessiman: Pourquoi le chiffre 15 est-il considéré comme un chiffre magique? Vous êtes condamné à une peine de 25 ans et vous pouvez présenter une demande après 15 ans. Pourquoi pas 16 ou 14?

M. Bebbington: Il y a un point très important qu'il convient de rappeler. Il n'est pas question ici d'une peine de 25 ans, mais d'une peine d'emprisonnement à perpétuité.

Le sénateur Jessiman: C'est une peine d'emprisonnement à perpétuité, mais le juge peut uniquement vous donner une peine de 25 ans.

M. Bebbington: Sauf votre respect, sénateur, la peine imposée par le juge équivaut à une condamnation à perpétuité. De plus, cette peine comporte une période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle de 25 ans. Ce qui veut dire que si un détenu ne peut obtenir une réduction de sa période d'inadmissibilité en vertu de l'article 745.6, il ne peut être admissible à une libération conditionnelle qu'après avoir purgé 25 ans de sa peine.

Le sénateur Jessiman: Y a-t-il des détenus qui sont restés en prison pendant plus de 25 ans?

Mr. Bebbington: Yes. At the 25-year point, a person starts with their application before the parole board. The parole board considers that and, even in good cases, will start with various sorts of absences, escorted and then unescorted, to be followed by day parole, to be followed by full parole if they are a successful, desirable candidate. There is no guarantee that someone will get out at the 25-year point. Certainly people have served beyond that point.

Senator Jessiman: Can you give me some statistics on that?

Mr. Bebbington: I do not think Ms Trotter is prepared to speak to that today but I am sure we could follow up with the Solicitor General's department.

Senator Jessiman: I would like to know that.

Mr. Bebbington: How many people have served more than 25 years?

Senator Jessiman: Yes.

Mr. Bebbington: You have to understand that the 25-year period was imposed in 1976.

Senator Jessiman: I understand that, and that is why I am suggesting that there cannot be many, but I want the answer. Why is it 25? Why is it not life and let the judge determine the time?

Mr. Bebbington: With respect to the 25- and 15-year periods, as I am sure you will know, those are periods established in the parliamentary debates in 1976. If I recall correctly, the Canadian Association of Chiefs of Police, was pushing for a 25-year period of ineligibility. All of these numbers are, of course, arbitrary, which I am sure is the essence of your point, but if you look at the 15-year period and at other countries, 15 years tends to be a high point for time served by people convicted of murder. In many countries, particularly the western democratic countries, the number of years served for murder before parole tends to be 15 years or less.

I think you will see in the statistics that are available to you that, even in the United States which has one of the highest rates of incarceration in the world, the average time served is 18 years at the federal level and 15 years at the state level.

Our period of 25 years without eligibility for parole is very high compared to the countries to which we are most akin in terms of our democratic institutions, hence the thinking that, at some point in the 25-year period, there ought to be a mechanism to reconsider the harshness and the length of that sentence and to tailor the sentence to the particular circumstances.

This would only occur after someone has served 15 years, and not literally at the 15-year point because you cannot apply until you have served 15 years. At 15 years, you make your application to the appropriate chief justice. It often takes as long as a year to have your application heard.

M. Bebbington: Oui. La personne qui a purgé 25 ans de sa peine présente une demande à la commission des libérations conditionnelles. Celle-ci l'examine et, même si le dossier du détenu est bon, elle commence par lui accorder des permissions de sortir avec surveillance et ensuite sans surveillance, des libérations conditionnelles de jour et enfin une libération conditionnelle totale si telle démarche est souhaitable. Il n'y a aucune garantie qu'un détenu va être relâché après avoir purgé une peine de 25 ans. Il y a des détenus qui sont restés plus longtemps en prison.

Le sénateur Jessiman: Pouvez-vous me fournir des chiffres?

M. Bebbington: Je ne crois pas que Mme Trotter soit en mesure de vous en parler aujourd'hui, mais nous allons nous renseigner auprès du ministre du Solliciteur général.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais avoir ces chiffres.

M. Bebbington: Combien de personnes ont purgé une peine de plus de 25 ans?

Le sénateur Jessiman: Oui.

M. Bebbington: Il faut comprendre que la période de 25 ans a été imposée en 1976.

Le sénateur Jessiman: Je le sais, et c'est pourquoi je pense qu'il n'y en a pas beaucoup. Mais je veux avoir une réponse. Pourquoi 25 ans? Pourquoi ne pas imposer une peine d'emprisonnement à perpétuité et laisser au juge le soin de fixer la période d'inadmissibilité?

M. Bebbington: En ce qui concerne les périodes de 25 et de 15 ans, elles ont été établies, comme vous le savez, en 1976. Si je me souviens bien, l'Association canadienne des chefs de police souhaitait qu'on impose une période d'admissibilité de 25 ans. Tous ces chiffres sont, bien entendu, arbitraires, et c'est ce que vous dites essentiellement, mais si l'on jette un coup d'oeil sur ce qui se passe dans les autres pays, la peine de 15 ans semble être la peine maximale que purgent les personnes déclarées coupables de meurtre. Dans de nombreux pays, surtout dans les pays de l'Ouest, la personne qui a commis un meurtre a tendance à purger une peine de 15 ans ou moins avant d'obtenir une libération conditionnelle.

Les statistiques que vous avez devant vous montrent que, même aux États-Unis, qui affichent un des taux d'incarcération les plus élevés au monde, la durée moyenne des peines est de 18 ans dans les prisons fédérales, et de 15 ans dans les prisons d'État.

La peine de 25 ans sans possibilité de libération conditionnelle est très longue si on la compare aux peines qu'imposent les pays dont les institutions démocratiques se rapprochent le plus des nôtres, d'où l'idée que, à un moment donné au cours de la période de 25 ans, il devrait être possible de réexaminer la sévérité et la durée de la peine et de l'adapter aux circonstances particulières d'un cas.

Cet examen se ferait après que la personne a purgé 15 ans de prison, et non pas dès qu'elle en a purgé 15, parce que pour pouvoir présenter une demande, il faut avoir purgé au moins 15 ans de prison. Dès qu'un détenu a purgé 15 ans de sa peine, il soumet une demande au juge en chef compétent. Il faut souvent attendre jusqu'à 12 mois avant qu'elle ne soit entendue.

After that point, you may make that application to a jury to consider whether you should get some relief from that 25-year period.

If you review the debates in 1976, you will see there examples of people who wanted a very long period without parole eligibility to compensate for the abolition of capital punishment. By the same token, there were a number of people who said that 25 years is an extremely harsh and long period of time, that to put a person in jail with no hope of release for more than 25 years has a very profound effect on their spirit and morale and that if we hope to encourage people to attempt to change their behaviour, that this is a way of doing that.

Senator Jessiman: My next question is about this arbitrary bias. If a person kills, the fact that he kills two people or one person seems to make a difference. Why is two the number? Is it just any more than one?

Mr. Bebbington: I must say I agree with the point of your question. That is an extremely difficult line to draw and there are certainly individual homicides that are every bit as heinous as multiple. The point of the screening is that we may have a Paul Bernardo or a Clifford Olson who is caught after the first killing. Hence one of the purposes of the screening mechanism is to catch those cases so that they must go before a judge to see if it is reasonable for this case to go further.

It is very difficult in all of these cases to draw lines. These cases are horrible. In all of these cases, our worst nightmare has occurred. In a sense, everything we do has been struck with the irony and the arbitrariness of which you speak. However, the essential notion in our criminal law is that an individual who repeats his criminal act must be treated more harshly. If someone has killed once, we can understand that it may be a mistake — it certainly is a mistake.

Senator Jessiman: They might kill two people at the same time.

Mr. Bebbington: It may be at the same time or it could be prior.

Senator Jessiman: I understand the clause.

The same holds true with this jury process. You pick eight and now you are saying the jury has to be unanimous to determine whether you will get relief. Then you say you will make it unanimous, but the amount of relief will be reduced to two thirds. I would like to abolish the section.

Senator Doyle: You describe the law as being available for those who have killed. That would suggest that those who insist that they have not killed but nevertheless are serving time for murder will not have this process available and they would be weeded out among the other vexatious applications.

What happens to a person who, although he may have been in prison for the required number of years, meets all the other criteria but says, "I did not kill anybody?"

Après les 15 ans, le détenu peut présenter une demande à un jury, qui décidera si la peine de 25 ans peut être réduite.

Si vous examinez les débats de 1976, vous allez constater que certaines personnes voulaient qu'on impose une peine très longue, sans possibilité de libération conditionnelle, pour compenser le fait que la peine capitale avait été abolie. De même, plusieurs intervenants ont soutenu que la peine de 25 ans est extrêmement dure et longue, que le fait de mettre une personne en prison sans possibilité de libération pendant plus de 25 ans a un impact profond sur son état d'esprit et son moral, et que si nous voulons encourager les gens à changer de comportement, c'est une façon de le faire.

Le sénateur Jessiman: Ma question suivante porte sur ce chiffre arbitraire. Le fait qu'une personne commette un meurtre ou deux semble avoir de l'importance. Pourquoi le chiffre deux? Ou est-ce qu'on veut tout simplement faire ressortir le fait qu'elle a commis plus d'un meurtre?

M. Bebbington: Je suis d'accord avec vous sur ce point. Il est très difficile de fixer une limite. Un seul meurtre peut être tout aussi horrible qu'une série de meurtres. Le mécanisme d'examen peut nous permettre de capturer un Paul Bernardo ou un Clifford Olson dès que le premier meurtre a été commis. Il nous aidera, entre autres, à cerner ces cas et à les soumettre à un juge, qui décidera s'il y a lieu ou non d'aller de l'avant avec tel ou tel dossier.

Tous ces cas sont très difficiles à juger. Ce sont des cas horribles et absolument cauchemardesques. Dans un sens, il y a de l'ironie et de l'arbitraire dans tout ce que nous faisons. Toutefois, le droit pénal repose sur le principe que le récidiviste doit être traité plus sévèrement. Si une personne a commis un seul meurtre, nous pouvons comprendre que c'était peut-être une erreur — c'est sans doute une erreur.

Le sénateur Jessiman: Quelqu'un peut tuer deux personnes en même temps ou à des occasions différentes.

M. Bebbington: En même temps ou une après l'autre.

Le sénateur Jessiman: Je comprends ce que dit la disposition.

Il en va de même pour le jury. Vous choisissez huit membres et vous dites que le jury doit décider à l'unanimité si le détenu peut obtenir une réduction du délai préalable à la libération conditionnelle. Vous dites ensuite que la décision doit être prise à l'unanimité, mais que le nombre d'années dont le délai sera réduit devra être fixé par les deux tiers des membres. J'aimerais que cette disposition soit supprimée.

Le sénateur Doyle: On a l'impression que la loi vise les meurtriers. Ce qui laisse entendre que ceux qui insistent pour dire qu'ils n'ont pas commis de meurtre, mais qui purgent néanmoins une peine pour meurtre, ne pourront se prévaloir de ce processus, car leur demande sera jugée vexatoire.

Qu'arrive-t-il au détenu qui, même s'il a purgé le nombre d'années requises, répond à tous les autres critères et dit, «Je n'ai tué personne?»

Mr. Bebbington: That is a very difficult question to answer. Section 745.6 is predicated upon the notion that someone has changed his behaviour, that someone has reformed himself after serving 15 years. It would be a very difficult argument to make to the jury that, "Not only have I not changed my behaviour, but there was no need because I was not properly convicted."

A section 745.6 review will not exist to go over the facts or to re-litigate the original conviction. An applicant who applies under 745.6 would have to accept that as a basic starting point. Otherwise, they would be in an extremely difficult position in attempting to convince a jury that they had changed their behaviour.

It would be very difficult for someone to attempt to re-litigate their conviction in the course of the 745.6 review. It is not intended as an appeal and I would expect that the judge and the Crown attorney would have something to say about someone who attempts to re-try the original conviction. I hope I have answered your question.

Senator Doyle: In other words, there is no change in the process of dealing with people serving time for murder other than the process for those who are established felons. They are really the bad ones. We have done nothing to change the law as it applies to, say, the Milgaards and the Marshalls in our system. Milgaard, I think, was in prison for 27 years, not 25.

Mr. Bebbington: The bill before you does not address that situation at all.

Senator Doyle: Can you tell me which bill does?

Mr. Bebbington: The bill relates particularly to the section 745.6 reviews of the parole ineligibility period for people convicted of murder. It is premised upon a conviction that stands and has not been challenged.

The point of the review is to allow a jury to consider whether an applicant's ineligibility period, which in most cases is 25 years, ought to be reduced because they have changed their behaviour or reformed themselves while serving the first 15 years of their life sentence.

With respect to suggestions that someone has been wrongfully convicted, this bill does not touch that area at all. I do not know if Mr. Roy may wish to speak to other things that touch on that area.

Mr. Roy: Senator Doyle, someone who claims that he or she has suffered from a miscarriage of justice can apply to the Minister of Justice using the royal prerogative of mercy that is left with the representative of the Queen in this country, in order to have his or her case reviewed with a view to seeing whether there was actually a miscarriage of justice.

Let us take the case of Donald Marshall. The situation you mention would be remedied by this kind of a review, rather than what we have now. This section 745.6 review is for the purpose of getting someone before the parole board.

In the case of Donald Marshall, the purpose of the review is to show that this person has not done anything wrong. I would submit to you that the appropriate remedy is found either in

M. Bebbington: Il est très difficile de répondre à cette question. L'article 745.6 repose sur le principe que la personne a changé de comportement, qu'elle a pris de meilleures habitudes après avoir passé 15 ans en prison. Il serait très difficile de dire au jury que, «Non seulement je n'ai pas changé mon comportement, mais je n'avais aucune raison de le faire parce que j'ai été injustement condamné.»

L'examen visé par l'article 745.6 ne servira pas à réexaminer les faits ou la condamnation originale. Le détenu qui présente une demande en vertu de l'article 745.6 devra en être conscient. Autrement, il aura beaucoup de difficulté à convaincre un jury qu'il a changé de comportement.

Il serait très difficile pour un détenu de faire réexaminer sa condamnation dans le cadre d'un examen entrepris aux termes de l'article 745.6. Il ne s'agit pas ici d'un mécanisme d'appel, et je m'attendrais à ce que le juge et l'avocat de la Couronne protestent si un détenu essaie de faire réexaminer sa condamnation originale. J'espère avoir répondu à votre question.

Le sénateur Doyle: Autrement dit, on ne change pas les règles qui s'appliquent aux personnes qui purgent une peine pour meurtre, mais plutôt celles qui visent les criminels déclarés. Ce sont eux qui posent problème. Nous n'avons pas modifié la loi qui s'applique, par exemple, aux Milgaard et aux Marshall. Milgaard, je crois, a passé 27 ans en prison, non pas 25.

M. Bebbington: Le projet de loi n'aborde absolument pas cette question.

Le sénateur Doyle: Quel est celui qui l'aborde?

M. Bebbington: Le projet de loi porte essentiellement sur l'article 745.6 et l'examen de la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle pour les personnes déclarées coupables de meurtre. On part du principe que la condamnation reste telle quelle, qu'elle n'a pas été contestée.

Cet examen vise à permettre à un jury de déterminer si la période d'inadmissibilité, qui dans la plupart des cas est de 25 ans, devrait être réduite parce que le détenu a changé de comportement ou pris de meilleures habitudes pendant les 15 premières années de sa condamnation à perpétuité.

En ce qui concerne les personnes qui ont été condamnées injustement, ce projet de loi n'aborde pas du tout cette question. Je ne sais pas si M. Roy souhaite ajouter quelque chose à ce sujet.

M. Roy: Sénateur Doyle, la personne qui estime avoir été condamnée injustement peut demander un réexamen de son cas en écrivant au ministre de la Justice et en demandant la clémence royale au représentant de la Reine.

Prenons le cas de Donald Marshall. Cet examen permettrait de corriger la situation que vous mentionnez. L'article 745.6 vise à permettre à une personne de présenter une demande à la commission des libérations conditionnelles.

Dans le cas de Donald Marshall, l'examen viserait à démontrer que cette personne n'a rien fait. Il est vrai qu'on peut avoir recours à l'article 690 du Code criminel, comme c'est le cas actuellement,

section 690 of the Criminal Code, the way it is right now, or the use of the prerogative of mercy which can be found in the 1947 letters patent of the Governor General. Those letters patent govern the exercise of pardon in this country.

Senator Doyle: But you will recall that neither Mr. Marshall nor Mr. Milgaard got out of jail as a result of a normal process. There were great campaigns launched on their behalf and those led to new hearings. I am not trying to make a big thing of this. However, if we are being terribly cautious now to keep people in jail who are likely to be risks on the outside, it reminds us to be cautious about some people being wrongfully convicted.

The Chair: Senator Jessiman is from Manitoba. He is a well respected member of the bar from my province. Yet he, like many Canadians, does not understand what these sentences are all about.

We keep hearing Canadians saying that someone has been sentenced to 10 years or 25 years; they have not been sentenced to life. I know you have done this once, but I want you to clarify again what these sentences mean.

Mr. Bebbington: It seems to me it is extremely important. Often the knowledge of criminal justice system that is held by our fellow citizens is gained through short clips in the media, particularly the electronic media, where a sentence or two is too much to speak. So we speak in terms of 25 years and parole eligibility as opposed to life sentences.

The sentence for someone convicted of first-degree murder and high treason is a mandatory sentence. It is one of the few mandatory sentences in the Criminal Code. We have other sentences we call mandatory minimums where a minimum sentence is established, but this is different. This is a mandatory sentence. The judge has no discretion.

The sentence is life imprisonment with no eligibility for parole for 25 years. That sentence is subject only to the review under section 745.6 at the 15-year point.

The sentence for second-degree murder is also a mandatory life sentence. The parole ineligibility period established for that sentence is ten years. The jury has the opportunity to recommend to the judge that the period be raised from between 10 to 25 years and, on the basis of that recommendation, the judge may set the period higher.

In a particularly horrible case of second degree murder, the judge may set the parole ineligibility period as high as 25 years. Certainly, he can move the period beyond 10 to 12 or 15 years.

Senator Jessiman: What about beyond 25?

Mr. Bebbington: There is no provision under the law as it currently exists to set a parole ineligibility period beyond 25 years.

The Chair: If there is an eligibility for parole after 25 years, does that mean there is a guarantee for parole after 25 years or there is simply an eligibility after 25 years?

ou demander la clémence, conformément aux lettres patentes de 1947 du Gouverneur général, qui régissent l'octroi du pardon.

Le sénateur Doyle: Mais vous vous souviendrez que ni M. Marshall ni M. Milgaard ne sont sortis de prison grâce à la procédure établie. De vastes campagnes ont été lancées en leur nom et celles-ci ont donné lieu à de nouveaux procès. Je ne veux pas en faire une histoire, mais si nous cherchons maintenant par tous les moyens à garder en prison les personnes qui sont susceptibles de présenter un risque pour la société, nous devons faire très attention de ne pas condamner des gens injustement.

La présidente: Le sénateur Jessiman vient du Manitoba. Il est un membre respecté du barreau de ma province. Toutefois, il ne comprend pas, comme bon nombre de Canadiens, le régime des peines.

Les Canadiens continuent de dire qu'une personne a été condamnée à 10 ou à 25 ans de prison; elle n'a pas été condamnée à la prison à vie. Je sais que vous l'avez déjà fait, mais je vous demanderais encore une fois de nous expliquer comment fonctionne le régime des peines.

M. Bebbington: C'est un point extrêmement important. Souvent, l'idée que nos concitoyens se font du système de justice pénale vient des médias, surtout des médias électroniques, qui préfèrent ne pas entrer dans les détails. Ils parlent donc de peines de 25 ans et de l'admissibilité à la libération conditionnelle plutôt que de condamnations à perpétuité.

La peine imposée à une personne déclarée coupable de haute trahison ou de meurtre est la peine maximale. C'est une des rares peines que prévoit le Code criminel. Nous avons aussi des peines minimales, mais il n'est pas question de cela ici. Il est question d'une peine maximale. Le juge n'a pas de marge de manoeuvre.

La peine maximale équivaut à une condamnation à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle avant 25 ans. Cette peine peut uniquement faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 745.6 lorsque le détenu a purgé 15 ans de sa peine.

La condamnation à perpétuité est également imposée dans le cas d'un meurtre au deuxième degré. La période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle pour cette peine est de 10 ans. Le jury peut recommander au juge qu'il fixe une période allant entre 10 et 25 ans. Le juge peut, sur la recommandation du jury, fixer une période plus longue.

Dans le cas particulièrement horrible d'un meurtre au deuxième degré, le juge peut fixer la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle à 25 ans. Il peut aussi la fixer à 12 ou 15 ans.

Le sénateur Jessiman: Et au-delà de 25 ans?

M. Bebbington: La loi ne prévoit pas l'imposition d'une période d'inadmissibilité de plus de 25 ans.

La présidente: Si un détenu est admissible à une libération conditionnelle après 25 ans, est-ce que cela veut dire qu'il a droit à une libération conditionnelle après 25 ans ou qu'il y est tout simplement admissible?

Mr. Bebbington: Again, we suffer often from the momentary news bite. I appreciate your question.

Eligibility for parole means one has the right to apply to the parole board to be considered for parole. It is by no means a guarantee of parole. In most cases, even in sympathetic, good cases, the parole board engages upon a pattern of systematic release where they consider, first, temporary absences. If those are successful, they move on to day parole and, if that is successful, possibly on to full parole.

When someone is released on day parole or full parole, that release is pursuant to conditions. If any of those conditions are violated, the release is suspended, the individual is re-incarcerated, and there is a hearing to determine whether the parole should be revoked. Someone who is serving a life sentence, if they are fortunate enough to be successful under section 745 and to be released on full parole at 18, 19 or 20 years — which would be a fast case, believe me — continues to be subject to those conditions after they are released.

You hear examples of those conditions, not to take drugs or to drink alcohol, not to associate with particular individuals, certainly not to be involved in any criminal conduct. Often the conditions of parole place higher standards on the convict than exist on many of our other citizens.

If those conditions of parole are violated, the individual can be re-incarcerated and there is no guarantee that they will get out again.

Senator Milne: In other words, anyone on parole for murder can be thrown back into jail for the rest of their life at any time if they violate any of the conditions of their parole?

Mr. Bebbington: Yes. If they violate a condition of parole, their parole will be suspended. There will be a revocation hearing and they may well be re-incarcerated for a long period of time, potentially for the rest of their lives.

Ms Jennifer Trotter, Senior Policy Analyst, Corrections Policy, Solicitor General's Department: Should a convict be fortunate enough to be released on any kind of parole when serving a life sentence, they are under supervision by a parole officer from the Correctional Service of Canada for the remainder of their life in the community. That requires reporting regularly to that parole officer and adhering to the conditions that have been set by the National Parole Board.

Senator Jessiman: Can we get statistics as far as those people who have been released on parole? How many, if any, have been brought back and are there for life?

This savings clause applies to anybody once this passes, even murderers of multiple victims. I want to know how many people have served more than 25 years and just how many years they

M. Bebbington: Encore une fois, nous sommes souvent victimes de ce que véhiculent les médias. Vous soulevez-là un point intéressant.

L'admissibilité à la libération conditionnelle signifie qu'un détenu a le droit de présenter une demande à la commission de libérations conditionnelles. Ce qui ne veut pas dire qu'il aura droit à une libération. Dans la plupart des cas, même si le dossier des détenus est bon, la commission va procéder par étape et accorder d'abord des permissions de sortir. Si ces permissions donnent de bons résultats, elle va accorder des libérations conditionnelles de jour, et ensuite une libération conditionnelle totale.

Lorsqu'une personne bénéficie d'une libération de jour ou d'une libération conditionnelle totale, cette libération est assortie de conditions. Si une des conditions est violée, la libération est suspendue. La personne est réincarcérée et une audience est tenue pour déterminer si sa libération conditionnelle devrait être révoquée. Le détenu qui purge une peine d'emprisonnement à vie, s'il réussit à se prévaloir de l'article 745 et à obtenir une libération conditionnelle totale après avoir passé 18, 19 ou 20 ans en prison -- ce qui serait très rapide, croyez-moi --, continue d'être assujéti à ces conditions une fois qu'il récupère sa liberté.

On entend souvent parler de ces conditions, soit de ne pas consommer de la drogue ou de l'alcool, de ne pas entretenir des rapports avec certaines personnes, de ne pas commettre des crimes. Souvent, les conditions assorties à la libération conditionnelle sont beaucoup plus sévères que les règles auxquelles bon nombre de nos concitoyens sont assujetties.

Si ces conditions sont violées, la personne peut être réincarcérée et rien ne garantit qu'elle obtiendra une nouvelle libération.

Le sénateur Milne: Autrement dit, la personne qui a commis un meurtre et qui bénéficie d'une libération conditionnelle peut être réincarcérée pour le reste de ses jours si elle viole une des conditions de sa libération conditionnelle?

M. Bebbington: Oui. Si elle viole une des conditions, sa libération conditionnelle sera suspendue. Il y aura une audience en vue de révoquer la libération et cette personne risque d'être incarcérée pour une longue période, peut-être pour le reste de son existence.

Mme Jennifer Trotter, analyste principale des politiques, Direction des affaires correctionnelles, Solliciteur général: Le condamné à perpétuité qui réussit à obtenir une libération conditionnelle pendant qu'il purge sa peine d'emprisonnement est placé sous la surveillance d'un agent du Service correctionnel du Canada pour le reste de ses jours. Il doit se présenter régulièrement à cet agent et respecter les conditions fixées par la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Le sénateur Jessiman: Pouvons-nous obtenir des statistiques sur les détenus qui ont obtenu une libération conditionnelle? Combien, s'il en est, ont été réincarcérés pour le reste de leur existence?

Cette disposition, une fois adoptée, s'appliquera à n'importe qui, même aux auteurs de meurtres multiples. Je veux savoir combien de personnes ont purgé une peine de plus de 25 ans, et

have served. Of those who served more than 25 years, did any of them die in jail of natural causes?

This came up in the House of Commons. Mr. Gallaway quoted a representative of the Canadian Police Association as suggesting that, to a man, all policemen are supportive of the repeal of section 745.6.

It just amazes me that they are playing around with this thing. They went too far before and they are saying, well, we had better satisfy these people. They should either get rid of it or stick to what they have done in the first place.

The Chair: I think that was a comment rather than a question.

I do have a question which builds on Senator Doyle's question. I am very familiar with the David Milgaard case and less familiar with the Donald Marshall case. There seems to be built into the eligibility for parole, the admission that you are guilty. That seems to catch somebody like David Milgaard in a real catch-22. He insisted he was innocent and, therefore, became ineligible for parole because he would not admit that he was guilty.

I assume we have done nothing to clarify that in the Criminal Code. Are we even examining something in the Criminal Code to clarify that?

Mr. Roy: The case involving Mr. Milgaard is particularly difficult. As you will recall, a reference was made to the Supreme Court of Canada and that reference was inconclusive. The court was in no position to say whether there was a miscarriage of justice or not in this case.

However, the court also said that, given that the person had already served 22 years, it would be a good idea to release that person in any case, which was done soon thereafter by the authorities.

In the case of section 745.6, one of the criteria for the jury in making the decision is the character of the applicant. If an applicant appears before the jury and steadfastly says, "I did not do it," and the jury is still convinced that that person committed the crime, it may very well be difficult, if these amendments are passed by Parliament, for that jury to unanimously agree that this person should have a chance to get parole. They may very well conclude that the character of the individual is such that the person has not come to terms with what he or she has done.

In my humble estimation, it is a catch-22 situation because the jury is making the determination on the basis of the evidence presented by both the Crown and the lawyer representing that individual. They must take into account whether that person, after 15 to 20 years, is willing to say, "I have changed."

If a person is not willing to say that and this is not a criterion that is in law, what is the jury supposed to be doing? It is supposed to be releasing in every case? Is it not the very nature of this mechanism that the person has changed? Is Parliament not saying that perhaps after 15 to 20 years such persons have changed sufficiently that they can go before the parole board and

combien d'années elles ont passé en prison. Parmi les personnes qui ont purgé une peine de plus de 25 ans, est-ce qu'il y en a qui sont mortes de causes naturelles?

Cette question a été abordée à la Chambre des communes. M. Gallaway a cité un représentant de l'Association canadienne des policiers, qui a laissé entendre que tous les policiers étaient en faveur de l'abolition de l'article 745.6.

Je trouve étonnant qu'ils s'amuse à jouer avec cela. Ils sont allés trop loin dans le passé, et maintenant ils se disent, eh bien, il serait préférable de satisfaire ces personnes. Ils devraient soit s'en débarrasser, soit composer avec la situation.

La présidente: Votre intervention ressemble à un commentaire et non pas à une question.

J'aimerais poser une question qui s'ajoute à celle du sénateur Doyle. Je connais très bien le cas de David Milgaard, et moins bien celui de Donald Marshall. Le principe de l'admissibilité à la libération conditionnelle semble reposer sur l'aveu de culpabilité. Une personne comme David Milgaard risque donc de se trouver dans une situation très difficile. Il a insisté pour dire qu'il était innocent et n'a pas eu droit à une libération conditionnelle parce qu'il refusait d'admettre qu'il était coupable.

Je présume que nous n'avons rien fait pour clarifier cette situation dans le Code criminel. Est-ce que nous sommes en train d'examiner la possibilité de clarifier cette situation dans le Code criminel?

M. Roy: Le cas de M. Milgaard est très difficile. Comme vous le savez, un renvoi a été fait à la Cour suprême du Canada et il n'était pas concluant. Le tribunal n'était pas en mesure de dire s'il y avait eu erreur judiciaire ou non.

Toutefois, le tribunal a dit que, comme la personne avait déjà passé 22 ans en prison, il serait souhaitable de la remettre en liberté, ce que les autorités se sont empressées de faire peu de temps après.

Dans le cas du paragraphe 745.6, le caractère du requérant est l'un des critères sur lequel se fonde le jury pour prendre sa décision. Si un requérant déclare résolument devant le jury: «Je ne l'ai pas fait» et que le jury est toujours convaincu qu'il a commis le crime, il peut être très difficile pour le jury de décider à l'unanimité que le requérant devrait avoir la possibilité d'obtenir une libération conditionnelle, si ces amendements sont adoptés par le Parlement. Le jury pourrait très bien conclure qu'en raison de son caractère, le requérant n'accepte pas ce qu'il a fait.

À mon humble avis, il n'y a pas moyen de s'en sortir, parce que le jury rend sa décision à partir des preuves présentées par la Couronne et par l'avocat représentant le requérant. Si, au bout de 15 ou 20 ans, le requérant est prêt à dire: «J'ai changé», le jury doit alors en tenir compte.

Si le requérant n'est pas prêt à le dire et s'il ne s'agit pas d'un critère prévu par la loi, qu'est-ce que le jury est censé faire? Est-il censé libérer dans tous les cas? Le requérant n'a-t-il pas modifié la véritable nature de ce mécanisme? Le Parlement ne dit-il pas que peut-être au bout de 15 à 20 ans, de telles personnes ont suffisamment changé et qu'elles peuvent se présenter devant la

convince them that they should be released in the community following the steps about which Mr. Bebbington has been speaking?

It seems to the Minister of Justice and his officials that this is the nature of the mechanism about which we are speaking. Not having this in the legislation would probably defeat the purpose of the entire legislation.

Where there is evidence to show that a person has not done it and he claims that he has not done it, such as with Donald Marshall, there are already mechanisms in the law which such a person can use. With all due respect to those who will disagree with me, I do not think that the mechanism in section 745.6 should be changed to try to accommodate these cases. We should leave those cases to be dealt with through the appropriate mechanisms which are already in the law.

The Chair: I am more concerned about the fact that the individual, having served quite a long period in jail, is not a danger to society if released. I am less concerned that they admit to a crime they do not believe they committed.

Senator Gigantès: That was the point I wanted to raise. Are there other mechanisms of sufficiently easy access for the Milgaards and the Donald Marshalls of this world who we now know were innocent of the crime of which they were convicted? I do not want a guilty party to escape punishment, but it is one of the nightmares of our civilizations that innocent people are convicted of crimes they have not committed. They denied their guilt for years and years, and presumably for years and years no one listened to them.

Is there anything we can do about that? The police and the prosecutor have fought their case and defended what they convinced the jury was so. Unless they are very rare persons, they will not exonerate the non-guilty party who was convicted.

What can we do about that?

Mr. Roy: The system as a whole is geared toward ensuring that only the guilty will go to prison. The old saying is that we would rather have ten guilty individuals go free than have one innocent person go to prison. The system is geared toward that. We start with the presumption of innocence. We have the jury system. There are a number of safeguards in the system. However, as in any human system, there is always the chance that someone who has not committed a crime will be found guilty.

To deal with that, we have in place the mechanism I was talking about in section 690 of the Criminal Code. I am very closely associated with that mechanism. It is my job to supervise a number of those cases.

An application is made — and that can be done through a hand-written letter — by someone in prison to the Minister of Justice, an MP or a senator, proclaiming innocence. That letter will find its way to the Minister of Justice, if it is so forwarded. At that stage, the Minister of Justice asks some of his lawyers — and there is a team of lawyers who do this — to investigate the matter; not on behalf of the Crown, not on behalf of the person who is making the application, but on behalf of the representative of the

commission des libérations conditionnelles et la convaincre qu'elles devraient retourner dans la collectivité en suivant les étapes dont a parlé M. Bebbington?

Pour le ministre de la Justice et ses fonctionnaires, telle semble être la nature du mécanisme dont nous parlons. Le fait de ne pas prévoir ceci dans la loi irait probablement à l'encontre de l'esprit de la loi dans son ensemble.

Lorsque des preuves indiquent qu'une personne n'a pas commis un crime et qu'elle prétend ne pas l'avoir commis, comme c'était le cas de Donald Marshall, elle peut avoir recours à des mécanismes qui sont déjà prévus dans la loi. Avec tout le respect que je dois à ceux qui ne sont pas d'accord avec moi, je ne crois pas que le mécanisme qui figure au paragraphe 745.6 devrait être modifié pour traiter ces cas, lesquels devraient l'être par le truchement des mécanismes pertinents qui existent déjà dans la loi.

La présidente: Ce dont je veux être convaincue, c'est que, après avoir passé une période assez longue en prison, la personne en question ne représente plus un danger pour la société une fois libérée. Qu'elle reconnaisse avoir commis un crime qu'elle ne croit pas avoir commis me préoccupe moins.

Le sénateur Gigantès: C'était le point que je voulais soulever. Existe-t-il d'autres mécanismes d'accès suffisamment facile pour des gens comme Milgaard et Donald Marshall qui, nous le savons maintenant, étaient innocents du crime dont ils étaient accusés? Je ne veux pas qu'une personne coupable échappe au châtiment, mais le fait que des innocents soient déclarés coupables de crimes qu'ils n'ont pas commis est l'un des cauchemars de nos civilisations. Ces personnes ont nié leur culpabilité pendant des années et des années sans que personne ne les écoute sans doute.

Que pouvons-nous faire à ce sujet? La police et le procureur ont réussi à convaincre le jury. À moins que les membres du jury ne soient très particuliers, ils ne disculperont pas la personne non coupable qui a été déclarée coupable.

Que pouvons-nous faire à ce sujet?

M. Roy: Dans son ensemble, le système vise à s'assurer que seuls les coupables vont en prison. On a toujours dit qu'il vaut mieux avoir dix personnes coupables en liberté qu'une seule personne non coupable en prison. C'est ce que vise le système. Nous partons de la présomption d'innocence. Nous avons le système du jury. Plusieurs sauvegardes sont prévues. Toutefois, la nature humaine étant ce qu'elle est, on court toujours le risque de déclarer coupable une personne qui n'a pas commis de crime.

Pour régler cette question, le mécanisme dont je parlais se trouve à l'article 690 du Code criminel. Je connais fort bien ce mécanisme, car mon travail consiste à suivre plusieurs de ces affaires.

Une personne qui se trouve en prison peut adresser une lettre écrite à la main au ministre de la Justice, à un député ou à un sénateur, pour proclamer son innocence. Cette lettre parvient au ministre de la Justice si elle est ainsi adressée. À ce moment-là, le ministre de la Justice demande à quelques-uns de ses avocats — une équipe d'avocats est prévue pour ce faire — de mener une enquête; non pas au nom de la Couronne ou de la personne qui fait la demande, mais au nom du représentant du procureur

Attorney General and the Minister of Justice. If there is need to ask for the assistance of someone else, be it psychiatrists, medical experts, experts on DNA or anything else, the Minister of Justice tells his lawyers to seek that assistance.

After having conducted a thorough investigation of the matter, including the new matters raised by the prisoner, these lawyers get in touch with either the inmate or his or her counsel and submit to them the report of the investigation. They ask whether there are other facts they should know and whether they agree with the report. If they do not agree, they are asked to put that in writing because it will be brought to the attention of the Minister of Justice.

The Minister of Justice then reviews the whole file. If there is a reasonable likelihood that there has been a miscarriage of justice in the case, the minister has three choices.

The first choice is to order that a new trial take place.

The second choice is for the minister to tell the Court of Appeal in the province where that case took place to look into the matter because he has found something which requires the attention of that court.

The third possibility is that the Minister of Justice can refer the matter to the Court of Appeal on the basis of some questions that require the attention of the Court of Appeal. In other words, instead of being a general appeal, the minister can refer some specific questions to the Court of Appeal. Once the Court of Appeal has reviewed those questions, it can declare the personal to be not guilty, order a new trial or have some hearings.

These matters are reviewed extensively by lawyers working for the Minister of Justice. This is not done behind closed doors. The results of the investigation are shared with the party making the application.

If the individual is not satisfied with the result of this, these matters are reviewable before our courts.

There are at least two cases where the Minister of Justice has decided that there should not be a remedy. One was the *Thatcher* case from Saskatchewan and the other was *Morrisroe* from British Columbia. These individuals have seen fit to go to the federal court to challenge the findings of the Minister of Justice.

The question is: What else can be done? There is something that can be done. In addition to the mechanism that we had in section 690 of the Criminal Code, you have the royal prerogative of mercy, which can be exercised either through section 749 of the Criminal Code or under the letters patent of the Governor General, which were given to him in 1947.

The Governor General can do whatever he or she wants in those circumstances. It can be a free pardon or it can be a conditional pardon where the person will say, "I continue to say that I have done nothing wrong." The Governor General could let the person go free, but in most cases of conditional pardons, it is based on difficult circumstances for the inmate. An example would be an inmate who is dying of cancer in prison. There have

général et du ministre de la Justice. S'il y a lieu, le ministre de la Justice demande à ses avocats de se faire aider par d'autres personnes, qu'il s'agisse de psychiatres, de médecins légistes, d'experts en ADN, et cetera.

Après avoir mené une enquête approfondie de l'affaire, y compris des nouveaux points soulevés par le prisonnier, ces avocats communiquent avec le détenu ou avec son avocat pour leur présenter le rapport de l'enquête. Ils demandent s'il existe d'autres faits dont ils devraient avoir connaissance et s'ils acceptent le rapport. Dans la négative, ils doivent l'indiquer par écrit, car cela sera porté à l'attention du ministre de la Justice.

Le ministre de la Justice examine alors tout le dossier. S'il est raisonnablement probable qu'il y a eu erreur judiciaire, le ministre a trois options.

Premièrement, il peut ordonner un nouveau procès.

Deuxièmement, le ministre peut dire à la Cour d'appel de la province où cette affaire s'est déroulée de se pencher sur la cause, car il a découvert quelque chose qui exige l'attention de cette cour.

Troisièmement, le ministre de la Justice peut renvoyer la cause devant la Cour d'appel compte tenu de certaines questions qui exigent l'attention de la Cour d'appel. En d'autres termes, au lieu d'être un appel général, le ministre peut renvoyer certaines questions précises à la Cour d'appel. Une fois que la Cour d'appel a examiné ces questions, elle peut déclarer la personne non coupable, ordonner un nouveau procès ou tenir de nouvelles auditions.

Ces causes sont examinées en profondeur par les avocats qui travaillent pour le ministre de la Justice. Cela ne se fait pas à huis clos. Les résultats de l'enquête sont transmis à la personne qui a présenté la demande.

Si cette personne n'est pas satisfaite des résultats, les tribunaux peuvent être de nouveau saisis de l'affaire.

Dans le cas de deux causes au moins, le ministre de la Justice a décidé qu'il ne devrait pas y avoir de recours. Il s'agit de l'affaire *Thatcher* de la Saskatchewan et de l'affaire *Morrisroe* de la Colombie-Britannique. Ces personnes ont jugé bon de contester les conclusions du ministre de la Justice devant la Cour fédérale.

La question qui se pose est la suivante: Que peut-on faire de plus? On peut faire quelque chose de plus. Outre le mécanisme prévu à l'article 690 du Code criminel, il existe la prerogative royale de clémence que l'on peut invoquer en vertu de l'article 749 du Code criminel ou en vertu des lettres patentes du Gouverneur général qui lui ont été remises en 1947.

Le Gouverneur général peut décider ce qu'il veut en pareils cas. Il peut accorder un pardon absolu ou un pardon conditionnel lorsque la personne dit: «Je continue à dire que je n'ai rien fait de mal». Le Gouverneur général pourrait mettre cette personne en liberté, mais dans la plupart des cas, le pardon conditionnel est accordé en fonction de circonstances difficiles pour le détenu. Par exemple, si le détenu est en train de mourir du cancer en prison.

been cases where the Governor General has said that this person could go back in his or her family to die peacefully.

A number of mechanisms are in place to insure that these kinds of miscarriages of justice will not occur. Are they fool-proof? We hope so. Can we assure you of that? Certainly not. This is a human endeavour, nothing else.

Senator Gigantès: Where did it fail in the case of Donald Marshall and David Milgaard?

Mr. Roy: In the case of Milgaard, the jury is still out as to whether or not Mr. Milgaard did it. The case was referred to the Supreme Court of Canada and the Supreme Court of Canada was not able to decide either way. At the end of a five- or six-page judgment, they said that, irrespective of whether Mr. Milgaard did it, he has spent 22 or 23 years in prison, so release him. The government did so.

Senator Gigantès: But the jury is still out, you said?

Mr. Roy: Yes, because no conclusions have been reached that Mr. Milgaard was the victim of a miscarriage of justice.

The Chair: To be fair, Senator Gigantès, he is not referring to a specific jury.

Mr. Roy: No, it is a general expression.

Senator Gigantès: Has he not asked that he be cleared officially and not just released? Has he not asked for some procedure that will declare him innocent on the basis of the new evidence?

Mr. Roy: I think he has sued the prosecutor who handled his case in Saskatchewan. The case is still before the courts. On that basis, you will understand that it would not be appropriate for me to comment any further.

I can only refer to the fact that the Supreme Court of Canada received the case, reviewed the matter, and did not conclude either way. Mr. Milgaard was released. After having been released, he chose to retain counsel and to prosecute his civil case in the courts of Saskatchewan against the Attorney General of the province and the prosecutors who were involved in that particular case.

In the case of Mr. Marshall, a commission of inquiry was set up to review this particular matter. The commission of inquiry purely and simply concluded that the system failed Donald Marshall. On that basis, both the federal government and the government of Nova Scotia attempted to compensate Mr. Marshall to the tune of a few hundred thousand dollars. However, I am sure this is not a settlement which takes into account the time he spent in prison and the ordeal that he had to endure.

There have been other cases of miscarriages of justice. There is one in Ontario, the *Norris* case. Again, the province and the federal government have contributed to some compensation since Mr. Norris spent 10 months in prison for a crime he had not committed. The person who had committed the crime came forward and confessed. That person's story was corroborated. The authorities said there was a mistake and that they should be compensating in that case.

Dans certains cas, le Gouverneur général déclare que de telles personnes peuvent retourner dans leur famille pour mourir en paix.

Plusieurs mécanismes sont prévus pour faire en sorte que ces genres d'erreurs judiciaires ne se produisent pas. Sont-ils fiables? Nous l'espérons. Peut-on vous le garantir? Certainement pas. C'est une entreprise humaine, rien d'autre.

Le sénateur Gigantès: Pourquoi y a-t-il eu erreur judiciaire dans le cas de Donald Marshall et de David Milgaard?

M. Roy: Dans le cas de Milgaard, le jury ne sait toujours pas si M. Milgaard a commis le crime ou non. La cause a été renvoyée à la Cour suprême du Canada, laquelle n'a pas pu trancher non plus. À la fin de l'arrêt de cinq ou six pages, on peut lire que, indépendamment de la culpabilité ou de la non-culpabilité de M. Milgaard, il a passé 22 ou 23 ans en prison, donc il est temps de le libérer. C'est ce qu'a fait le gouvernement.

Le sénateur Gigantès: Le jury n'est toujours pas convaincu, dites-vous?

M. Roy: Oui, car on n'est pas arrivé à la conclusion que M. Milgaard avait été victime d'une erreur judiciaire.

La présidente: Monsieur le sénateur, M. Roy ne parle pas d'un jury en particulier.

M. Roy: Non, c'est une expression générale.

Le sénateur Gigantès: N'a-t-il pas demandé à être officiellement disculpé et non pas simplement mis en liberté? N'a-t-il pas demandé une procédure qui le déclarerait innocent en fonction des nouvelles preuves?

M. Roy: Je crois qu'il a poursuivi le procureur qui s'est occupé de son affaire en Saskatchewan. L'affaire est toujours devant les tribunaux. Vous comprendrez donc que je ne peux pas vraiment faire plus de commentaires à ce sujet.

Je peux simplement dire que la Cour suprême du Canada a été saisie de l'affaire, elle l'a examinée et n'a pas conclu d'une façon ou d'une autre. M. Milgaard a été mis en liberté. Il a ensuite choisi de retenir les services d'un avocat et d'entamer des poursuites au civil, devant les tribunaux de la Saskatchewan, contre le procureur général de cette province et les procureurs qui ont participé à l'affaire.

Dans le cas de M. Marshall, une commission d'enquête a examiné la cause en question. Elle a purement et simplement conclu qu'il y avait eu erreur judiciaire. Le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Nouvelle-Écosse ont donc tenté d'indemniser M. Marshall et lui ont versé quelques centaines de milliers de dollars. Toutefois, je suis sûr que ce n'est pas un règlement qui tient compte du temps qu'il a passé en prison et des épreuves qu'il a dû subir.

Il y a d'autres cas d'erreurs judiciaires. En Ontario par exemple, l'affaire *Norris*. Là encore, la province et le gouvernement fédéral ont indemnisé M. Norris qui a passé 10 mois en prison pour un crime qu'il n'a pas commis. La personne qui a commis le crime l'a avoué et ses aveux ont été confirmés. Les autorités ont déclaré qu'il s'agissait d'une erreur et qu'elles devraient donc indemniser M. Norris.

[Translation]

Senator Nolin: You will have to pardon my ignorance. Why is it that this bill makes reference to two laws?

Mr. Roy: That is an excellent question.

Senator Nolin: Could you explain this to me? Did we overlook something when we passed the most recent Criminal Code amendment respecting sentencing? What happened?

Mr. Roy: We tried to cover all the bases.

Senator Nolin: Are two separate pieces of legislation referred to as the Criminal Code?

Mr. Roy: No, as you will note in the bill before you, we repeat the same thing three times.

This bill was tabled on June 11, 1996. It was not possible to address every situation that might arise.

Bill C-41 which we spoke of earlier was passed by Parliament in June 1995, but was not in effect at the time this bill was being drawn up by the Minister of Justice. He had to allow for the following possibilities:

Firstly, that Bill C-41 would not take effect until after the passage of Bill C-45 by Parliament. That was the first scenario.

Secondly, that Bill C-41 would never come into force.

Thirdly, that Bill C-45 would take effect following the proclamation of C-41, exactly the situation that we find ourselves in today.

The important thing is to refer to subclause 2(2) on page 10 of the bill. It outlines the provisions which will eventually take effect if Parliament does indeed pass this bill.

I will repeat, three situations were possible. The bill had to make provision for all three possibilities in the event Bill C-45 was adopted by Parliament prior to Bill C-41 becoming law. That is the technical explanation.

Senator Nolin: I was certain there was a good reason for this. I did not know what it was and that is why I asked the question.

Secondly, I have never practised criminal law. There must be a very good reason, but as I do not see it, I will ask you the question nonetheless.

The word "eligibility" appears in the English version but not in the French one. On reading the French text, we are left with the impression that a person is paroled as a result of the process which you described to us. However, from the English version, it is clear that this only means the person becomes eligible to have a parole hearing.

Take a close look at clause one.

Mr. Roy: On which page?

[Français]

Le sénateur Nolin: Vous allez devoir pardonner mon ignorance. Comment se fait-il que l'on réfère à eux lois dans ce projet de loi?

M. Roy: C'est une excellente question.

Le sénateur Nolin: Expliquez-moi. Avons-nous oublié quelque chose lorsque nous avons adopté le plus récent amendement au Code criminel concernant la détermination de la peine? Que s'est-il passé?

M. Roy: À cet égard, nous avons essayé de couvrir toutes les possibilités.

Le sénateur Nolin: Avons-nous deux lois qui portent le nom de Code criminel?

M. Roy: Non, vous verrez au projet de loi, tel que vous l'avez devant vous, que nous répétons la même chose à trois reprises.

Ce projet de loi a été déposé le 11 juin 1996. Ce projet de loi ne pouvait se permettre de ne pas couvrir toutes les possibilités qui pouvaient se présenter.

Le projet de loi C-41 dont on a parlé plus tôt a été adopté par le Parlement en juin 1995 mais il n'était pas en vigueur au moment où ce projet de loi a été préparé par le ministre de la Justice. Il fallait couvrir les possibilités suivantes:

Premièrement, que le projet de loi C-41 n'entre en vigueur qu'après l'adoption du projet de loi C-45 par le Parlement. C'est la première possibilité.

Deuxièmement, le projet de loi C-41 n'entre jamais en vigueur.

Troisièmement, ce projet de loi C-45 entre en vigueur après la proclamation de C-41, ce qui est la situation devant laquelle l'on se retrouve présentement.

Ce qui est important, pour les honorables sénateurs, c'est de référer à l'article 2, au paragraphe 2, qui se trouve à la page 10 du projet de loi. Ce sont les dispositions qui éventuellement, si le Parlement adopte ce projet de loi, entreront en vigueur.

Donc pour me répéter et être concis, trois possibilités se présentaient. Il fallait dans le projet de loi les prévoir toutes les trois au cas où le projet de loi C-45 aurait été adopté par le Parlement avant que le projet de loi C-41 ne devienne une loi. C'est la seule raison, enfin ce sont des raisons techniques.

Le sénateur Nolin: Il y avait sûrement une bonne raison. Je ne la connaissais pas. Voilà pourquoi je vous posais la question.

Deuxième chose, je n'ai jamais pratiqué en droit criminel. Sûrement, existe-t-il une limpidité que je ne vois pas mais je vais vous poser la question quand même.

En anglais, vous utilisez le mot éligibilité. En français, vous ne l'utilisez pas. À la lecture du texte français, nous avons l'impression que ce processus que vous nous avez décrit met en liberté conditionnelle le détenu. En anglais, on comprend que c'est l'éligibilité à être entendu par le processus des libérations conditionnelles.

Regardez votre premier article.

M. Roy: Oui, si vous pouviez me l'indiquer.

Senator Nolin: In clause one on page 1 of your bill, you use the word "eligibility" in line 10. The French version reads as follows:

...la réduction du délai préalable à sa libération conditionnelle...

We get the impression that parole is automatic. From the English version, it is clear that there is a step...

Mr. Roy: An additional step.

Senator Nolin: Is this standard drafting procedure? I glanced through the bill to see what replaced the Parole Act. Do you see my problem? Is it normal for the two versions to differ to this extent?

Senator Gigantès: I do not know what you are referring to. I am looking at the two versions.

[English]

In English, it says:

An Act to amend the Criminal Code (judicial review of parole ineligibility) and another Act.

[Translation]

The French version reads as follows:

Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence.

Does this not have the same meaning?

Senator Nolin: Look at the last line, line 10, on page 1.

Senator Gigantès: Line 10.

Senator Nolin: I will read you the last three lines in English. We can read them together.

[English]

For a reduction in the number of years of imprisonment without eligibility for parole —

[Translation]

A person may apply in writing to the appropriate Chief Justice in the province for a reduction in the number of years of imprisonment without eligibility for parole. The word "eligibility" does not appear in the French text or anywhere else in the bill for that matter.

A question about this was asked earlier. It is clear from the English version that what we are looking at here is ways of reducing or extending the period of time prior to which an inmate is eligible to apply for parole. I get a different impression from the French version: there is no reference to eligibility, merely to the fact that this process will result in parole.

I admit that I am not very knowledgeable about parole matters. Perhaps this is merely a drafting technique that you understand much better than I do. Maybe you should clarify this for me in English.

Le sénateur Nolin: Regardez votre premier article à la page 1 de votre projet de loi, vous employez le mot «éligibilité» à l'avant dernière ligne, ligne 10. En français, on lit :

...la réduction du délai préalable à sa libération conditionnelle...

Nous avons l'impression que c'est automatique. En anglais, on comprend bien qu'il y a une étape...

M. Roy: Il y a une étape additionnelle.

Le sénateur Nolin: Est-ce usuel dans la rédaction? J'ai tenté de comprendre en feuilletant ce qui a remplacé la loi sur les libérations conditionnelles. Comprenez-vous mon problème? Est-ce normal qu'il y ait une différence aussi substantielle ?

Le sénateur Gigantès: Je ne retrouve pas ce à quoi vous faites référence. Je regarde les deux textes.

[Traduction]

En anglais, on peut lire:

An Act to amend the Criminal Code (judicial review of parole ineligibility) and another Act.

[Français]

En français, on peut lire :

Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence.

Est-ce que cela ne dit pas la même chose?

Le sénateur Nolin: Regardez la dernière ligne de la première page, à la ligne numéro 10.

Le sénateur Gigantès: La ligne numéro 10.

Le sénateur Nolin: Je vais vous lire les trois dernières lignes en anglais. Nous allons les lire ensemble.

[Traduction]

La réduction du délai préalable à sa libération conditionnelle...

[Français]

Une personne peut demander par écrit au juge en chef compétent de la province la raison de sa culpabilité, la réduction du délai préalable à sa libération conditionnelle. Le mot éligibilité n'est pas repris en français et nulle part, d'ailleurs, dans tout le texte.

Une des questions qui a été posée tout à l'heure à des fins d'éclaircissement, et j'ai bien compris en anglais que le processus que l'on examine ici, c'est de réduire ou d'allonger la période de temps avant laquelle un détenu est éligible pour faire sa demande au service de libération conditionnelle. C'est ce que j'ai compris en anglais. Le texte français me semble différent : on ne parle pas d'éligibilité, mais du fait que ce processus accordera une libération conditionnelle.

J'avoue mon ignorance en matière de libération conditionnelle. C'est peut-être juste une technique de rédaction que vous comprenez beaucoup mieux que moi. Vous seriez peut-être mieux de l'expliquer en anglais.

[English]

Mr. Roy: I do not know whether I should try to answer this in French or in English because I am not sure that the French version is not saying exactly the same thing that the English version is saying.

We have heard comments very much like those made by Senator Nolin about other pieces of legislation. When we compare the French and English line by line, several people say the English appears to be clearer because here you are using the word "eligibility". In English, that clearly gives the reader the understanding that we are not giving parole right now, but only granting eligibility to get parole.

The French text does not use the word "eligibility", or whatever the appropriate translation for that word is in French. It would be clearer if it used a word like that. However, when you read the text as a whole, it becomes clear that the jury is simply giving permission to go to the Parole Board.

That takes me to the standard response I try to give whenever I have a question like this. These pieces of legislation are not translations one of the other. These are being drafted on the one hand by an English drafter who follows whatever is appropriate in terms of English terminology, and we have the French drafter doing his or her thing following le génie de la langue in French.

Hopefully, whenever you read a number of sections one after the other, this would transpire, and that would be helpful.

Frankly, Senator Nolin is shaking my confidence that this is as clear in the French version. One would hope that it is also clear in the French version that this jury is only making a determination on whether the person can go to the parole board or not. I agree with you, looking line by line, that the word "eligibility" would probably make it even clearer in French.

Senator Nolin: Our colleagues involved in criminal cases have been using those arguments, even considering the young age of section 745.6. Has this analysis never been tried in court?

Mr. Roy: No, we have not had that problem in the cases that have been decided. You will see from the statistics circulated that there have not been that many in the four or five years since section 745 and now 745.6 have been in effect. That argument has not been presented because it is fairly well understood that all you are talking about here is going to the parole board.

Perhaps, for public education purposes, it would have been easier for people when they read the section to understand what is meant if a word like "eligibility" had been inserted in the section. From a legal standpoint, I do not think we have a problem. Public education may have a point which is different.

[Translation]

[Traduction]

M. Roy: Je ne sais pas si je dois essayer de répondre à cette question en français ou en anglais, car je ne suis pas sûr que la version française ne dise pas exactement ce que dit la version anglaise.

Nous avons déjà entendu des observations semblables à celles que vient de faire le sénateur Nolin, à propos d'autres textes de loi. Lorsque l'on compare chaque ligne du français et de l'anglais, plusieurs disent que l'anglais semble plus clair, parce que l'on utilise le mot «eligibility». En anglais, cela fait parfaitement comprendre au lecteur que nous n'accordons pas une libération conditionnelle tout de suite, mais que nous accordons seulement au détenu la possibilité d'être admissible à une libération conditionnelle.

Le mot «admissibilité», ou toute autre traduction appropriée du mot «eligibility», ne paraît pas dans la version française. Il serait plus clair d'utiliser un mot comme celui-ci. Toutefois, lorsque vous lisez le texte dans son ensemble, il apparaît clairement que le jury donne simplement la permission de se présenter devant la Commission des libérations conditionnelles.

Cela m'amène à la réponse standard que j'essaie de donner chaque fois qu'une question de la sorte m'est posée. Ces textes de loi ne sont pas des traductions l'un de l'autre. Ils sont rédigés d'une part par un rédacteur anglophone qui respecte la terminologie anglaise et, d'autre part, par un rédacteur francophone qui respecte le génie de la langue française.

Il est à espérer qu'à la lecture de plusieurs articles, cela transpire, ce qui serait utile.

Franchement, la remarque du sénateur Nolin ébranle ce dont je suis convaincu et je ne sais plus vraiment si la version française est aussi claire. Il est à espérer qu'il est également clair dans la version française que le jury décide seulement si la personne peut se présenter devant la Commission des libérations conditionnelles ou non. Je suis d'accord avec vous, le mot «admissibilité» rendrait probablement la version française encore plus claire.

Le sénateur Nolin: Nos collègues spécialistes en matière pénale ont invoqué de tels arguments, même si le paragraphe 745.6 existe depuis peu de temps. Cette analyse n'a-t-elle jamais été invoquée au tribunal?

M. Roy: Non, nous n'avons pas eu ce problème. Vous verrez d'après les statistiques que j'ai distribuées qu'il n'y a pas eu beaucoup d'affaires au cours des quatre ou cinq années qui ont suivi la mise en vigueur de l'article 745 et du paragraphe 745.6. Cet argument n'a pas été invoqué, car il est en général entendu qu'il est question uniquement ici de se présenter devant la Commission des libérations conditionnelles.

Pour que le public comprenne mieux, il aurait peut-être fallu insérer dans l'article un mot comme «admissibilité». D'un point de vue juridique, je ne pense pas que cela pose un problème. Du point de vue du public, c'est peut-être différent.

[Français]

Senator Nolin: No, I understand. If we follow this reasoning, the Parole Act would have no effect. This reasoning does not wash. I have one final question to ask, if I may.

Senator Gigantès: When you say to someone: "You are now eligible for parole", does this mean that that person will in fact be paroled?

Senator Nolin: No.

Senator Gigantès: Does this statement simply mean that the person is now entitled to a parole hearing?

Mr. Roy: That is correct.

Senator Gigantès: Senator Nolin is correct. The reduction in the number of years of imprisonment without eligibility for parole directly involves the process for which the person is deemed eligible, as is described in the English version.

Senator Nolin: The average Canadian who reads this will have a problem.

Senator Gigantès: On reading the English version, we have the impression that there are two stages: in stage one, a person becomes eligible for parole and in stage 2, a decision regarding parole is made in the course of a parole hearing.

In the French text, we seem to skip directly to the second stage where a person is granted parole.

Senator Nolin: Getting back to the answer you gave earlier, we do have legislation governing the parole process. I have argued my point as much as I can. Forgetting the fact that the Parole Act exists and that the English version exists as well, someone who reads the French version could come to the conclusion that he is entitled to parole once he has made his application. I think matters need to be clarified.

Mr. Roy: The legislation is drafted in such a way that we must interpret its provisions as narrowly as possible. What does the jury ultimately decide? The process is the same in both the French and English versions. The jury decides whether or not there will be a reduction in the number of years of imprisonment without eligibility for parole. In other words, the jury only decides if there will be a reduction in this period of time. It never decides whether or not the person should be paroled.

When you read through the bill, in particular section 745.6 and what follows from page 10 onward, you will note that everything revolves around the reduction in the number of years of imprisonment without eligibility for parole. There is no indication whatsoever that the jury is the one to decide whether or not someone will be paroled. The jury rules on the first provision. Why is this? Because the succinctness of the legislation is such that in parole matters, we must refer to another act which brings us before the proper authorities, namely the National Parole Board.

Le sénateur Nolin : Non, je comprends. Surtout qu'en utilisant ce raisonnement, on ne donnerait aucun effet à la Loi sur les libérations conditionnelles. C'est un raisonnement qui ne tient pas debout. Si vous me permettez une dernière question.

Le sénateur Gigantès : En anglais, quand l'on dit à quelqu'un : «You are now eligible for parole», est-ce que cela veut dire que vous avez une libération conditionnelle?

Le sénateur Nolin : Non.

Le sénateur Gigantès : Où est-ce que cela veut dire que vous avez le droit maintenant d'être examiné pour obtenir une libération conditionnelle ?

M. Roy : C'est exact.

Le sénateur Gigantès : Le sénateur Nolin a raison, la réduction de délai préalable à sa libération conditionnelle va directement au processus pour lequel il a été considéré éligible, comme le décrit la version anglaise.

Le sénateur Nolin : Le Canadien ordinaire qui lit cela a un problème.

Le sénateur Gigantès: Dans la version anglaise, on a l'impression qu'il y a deux étapes : une étape dit que vous êtes éligible, et, on décide lors d'une audience si, oui ou non, vous aurez votre libération conditionnelle.

Dans le texte français, vous allez directement à la procédure qui décide si vous allez recevoir votre libération conditionnelle. Il semble sauter une étape.

Le sénateur Nolin: Pour reprendre un peu votre réponse de tout à l'heure, il existe une loi qui prévoit tout le mécanisme de l'application des libérations conditionnelles. J'ai poussé mon argument au maximum. Si j'oublie le fait que cette loi des libérations conditionnelles existe et que j'oublie le texte anglais, quelqu'un pourrait lire uniquement le texte français et en conclure qu'il a droit à une libération conditionnelle après ce processus. Cela est faux puisqu'il existe déjà une loi fédérale qui examine tout le processus. Je pense qu'il s'agit d'une question de clarté.

M. Roy: L'économie générale de la Loi est telle que si l'on parle au sens strict des termes, que décide le jury décide en bout de ligne? C'est aussi vrai en français qu'en anglais. Le jury décide s'il y aura une réduction du délai préalable à sa libération conditionnelle. Autrement dit, le jury ne décide que du délai. Il ne décide jamais de la libération conditionnelle.

Lorsque vous lisez la Loi du début à la fin, je parle de l'article 745.6 et suivant à partir de la page 10, vous verrez que tout est taxé sur la décision quant au délai. Il n'y a pas, de quelque manière que ce soit, d'indication que le jury décide de la libération conditionnelle de l'individu. Le jury décide du délai. Pourquoi? Parce que l'économie générale de la Loi est telle que lorsque l'on vient de parler de libération conditionnelle, il faut s'en rapporter à une autre Loi qui nous amène devant les instances appropriées, à savoir la Commission nationale des libérations conditionnelles.

We are up to our neck in legal technicalities. Strictly speaking, there is no error in this text of law. I understand Senator Nolin's question. It's all well and good to speak about the succinctness of the act, but the average Canadian will not understand this. Perhaps it would have been better to use a word that is equivalent to "eligibility". I do not see how this would impoverish the legislation in any way whatsoever.

Senator Nolin: It would simply make it clearer. I have one final question for you regarding the translation of the text. In line 43 on page 2 of the bill, the expression "reasonable prospect" is rendered in French by "possibilité réelle". I am left with the impression that the degree of conviction of the judge is more important in French than in English. In other words, the judge must be convinced that there is a reasonable prospect that the jury will reduce the number of years for parole eligibility. This is the preliminary review stage.

Mr. Roy: We have gone over this wording every possible way on numerous occasions...

Senator Nolin: I do not doubt it.

Mr. Roy: ...to come up with something satisfactory in the hopes that others will also be satisfied and to ensure that the criteria in place correspond in both the English and French versions.

May I kindly remind you once again that we do not translate our legal texts.

We take pains to ensure that either version can stand on its own.

As far as we are concerned, the expression "possibilité réelle que la demande soit accueillie" is equivalent in law to the expression "reasonable prospect" in the English version. The word "prospect" is used in the English version, that is in the translation and not in the version produced by parallel drafting.

After proceeding through numerous steps, I can assure you, as can our departmental experts and legal consultants, that as far as we are concerned, both versions were equivalent. Our hope now is that judges will interpret them the same way.

Senator Nolin: I hope that we will not have to amend the legislation in five year's time because of future legal rulings.

Senator Losier-Cool: This would guarantee work for the lawyers!

Senator Nolin: With all the legislation we have, the future of lawyers has been assured for some time already.

[English]

Senator Milne: I believe Senator Jessiman asked for statistics relating to how many people have served more than 25 years. I do not know if you can do this sort of thing because the present law just came into existence 20 years ago. Anyone who was in there for 25 years now would have been sentenced to death at that time. I do not know what kind of parole eligibility they would have.

Nous sommes dans la technique juridique jusqu'au cou. À proprement parler, il n'y a pas d'erreur dans ce texte de loi. Je comprends l'intervention du sénateur Nolin. C'est bien beau de parler d'économie de la loi, mais le Canadien ordinaire qui n'a pas la connaissance de l'économie générale de la loi ne comprendra pas. Peut-être que c'eût été plus clair si vous aviez utilisé un mot équivalent à l'éligibilité de cette personne à la libération conditionnelle. Je ne pense pas que cela rende ce texte de loi infirme, de quelque manière que ce soit.

Le sénateur Nolin: C'est juste pour la rendre plus précise. J'ai une dernière question à vous poser concernant la traduction de ce texte, à la page 2 du projet de loi, à la ligne 43, où vous utilisez les mots « reasonable prospect », et en français les mots « possibilité réelle », j'ai l'impression que le degré de conviction du juge est plus important en français qu'en anglais. Autrement dit, le juge doit se convaincre qu'il y a une possibilité réelle que le jury accorde la réduction du délai. C'est le mécanisme de révision préliminaire.

Roy: Nous avons retourné ces mots dans tous les sens à de nombreuses reprises...

Le sénateur Nolin: Je n'en doute pas!

M. Roy: ...pour nous satisfaire, en espérant que cela satisfasse les autres et aussi afin que le critère que nous avons en anglais corresponde essentiellement au critère en français et l'inverse.

Vous me permettez de rappeler à nouveau, avec gentillesse et amitié, que nous ne traduisons pas nos textes de lois.

On s'assure que nous ayons des versions qui sont solides dans les deux langues sans que l'une ne se rapporte nécessairement à l'autre.

Pour nous, la possibilité réelle que la demande soit accueillie est un équivalent en droit de ce que l'on dit en anglais comme étant le "reasonable prospect". Le mot « prospect », est utilisé en anglais, dans la traduction et non pas dans la rédaction en parallèle. On en était toujours à cette question de possibilité.

Après avoir fait de nombreuses démarches, je peux vous en assurer, avec nos experts et les juristes du ministère, nous en sommes venus à la conclusion que les deux formulations étaient équivalentes. En espérant maintenant que les juges l'interprètent de la même manière.

Le sénateur Nolin: En espérant que la jurisprudence, dans cinq ans, ne nous dira pas que nous aurons à modifier la loi.

Le sénateur Losier-Cool: Pour l'avenir des avocats!

Le sénateur Nolin: L'avenir des avocats, vous savez, avec toutes ces lois, est assuré pour longtemps.

[Traduction]

Le sénateur Milne: Je crois que le sénateur Jessiman a demandé des statistiques relatives au nombre de personnes qui ont purgé plus de 25 ans de prison. Je ne sais pas si vous pouvez en donner, puisque la loi actuelle est en vigueur depuis 20 ans. Quiconque aurait été condamné à plus de 25 ans aurait été condamné à mort à ce moment-là. Je ne sais pas quelle sorte

Perhaps you would amend your question about the statistics to people who have been incarcerated under this present law.

Mr. Roy: That may be difficult. Since it became law in 1976, there would be none. I think Ms Trottier can help you with this.

Ms Trottier: We have people who have served over 30 years in prison. I can go back and ask the Correctional Service of Canada to get that data for you.

Senator Jessiman: There is parole before the 20 years. It is just a different type.

Senator Gigantès: A person was condemned not to death but to a very long sentence.

Mr. Roy: The sentence would have been commuted.

Senator Gigantès: Even before the death penalty was abolished, they could be condemned to a very long sentence.

Mr. Bebbington: You could be sentenced to life in prison prior to 1976 for a non-capital murder. There are two types, capital murder or people whose sentences were commuted to life, and non-capital murder or people who received a life sentence. The 25-year period came into being in 1976 with a section 745 review. However, the life sentence was around a while before that. We will check to see who has served more than 25 years for murder.

Senator Jessiman: As well, perhaps you could check to see how many, if any, were sentenced to life. Where they were sentenced to 25 years or less, they may have died, but how many were there for life?

Senator Milne: I want to be absolutely clear in my own mind. This proposed bill does three things. First, with respect to multiple or serial killers, there will be no parole.

Mr. Roy: There will be no ability to apply for parole before having served at least 25 years. In other words, one does not benefit from the mechanism of section 745.6, period.

Senator Milne: Second, under this new section, single-murderers can be screened by a judge. Third, if the judge then screens them and says this can go to a jury, the jury must be unanimous on the decision to send it to the parole board.

Senator Jessiman: Can they suggest what the amount of relief should be at the jury level? Let us say they reduce the sentence. That must be unanimous. Then the amount of the relief is two-thirds. They then send that to the parole board.

Mr. Bebbington: It is important to remember that the screening mechanism for multiple murderers will not affect people unless they commit the multiple murder after the act comes into force.

d'admissibilité à la libération conditionnelle était prévue. Peut-être pourriez-vous modifier votre question et parler des statistiques relatives aux personnes incarcérées en vertu de la loi actuelle.

M. Roy: Cela peut être difficile. Depuis la mise en vigueur de la loi en 1976, il n'y en aurait pas du tout. Je crois que Mme Trottier peut vous aider à cet égard.

Mme Trottier: Nous avons des détenus qui ont passé plus de 30 ans en prison. Je peux demander aux Services correctionnels du Canada de vous trouver ces données.

Le sénateur Jessiman: La libération conditionnelle est prévue avant les 20 ans. C'est un genre différent.

Le sénateur Gigantès: Une personne n'était pas condamnée à mort, mais a une peine très longue.

M. Roy: La peine aurait été commuée.

Le sénateur Gigantès: Même avant l'abolition de la peine de mort, une personne pouvait être condamnée à une très longue peine.

M. Bebbington: On pouvait être condamné à la prison à perpétuité avant 1976 pour un meurtre non qualifié. Il y a d'une part le meurtre qualifié ou le cas de ceux dont la peine était commuée en emprisonnement à perpétuité et d'autre part, le meurtre non qualifié ou le cas de ceux qui se voyaient infliger une peine de prison à perpétuité. La période de 25 ans a été prévue en 1976 au moment de l'examen de l'article 745. Toutefois, la peine à perpétuité existait depuis quelque temps déjà. Nous allons vérifier pour savoir qui a passé plus de 25 ans en prison pour meurtre.

Le sénateur Jessiman: Peut-être pourriez-vous également vérifier combien de personnes, le cas échéant, ont été condamnées à la prison à perpétuité. Certains de ceux qui ont été condamnés à 25 ans ou moins sont peut-être déjà morts, mais combien ont passé leur vie en prison?

Le sénateur Milne: J'aimerais comprendre parfaitement les choses. Ce projet de loi règle trois points. Premièrement, les auteurs de meurtres multiples ou les tueurs en série n'auront pas accès à la libération conditionnelle.

M. Roy: Ils ne pourront pas demander la libération conditionnelle avant d'avoir purgé 25 ans au moins. En d'autres termes, ils ne bénéficieront pas du mécanisme prévu au paragraphe 745.6.

Le sénateur Milne: Deuxièmement, en vertu de ce nouvel article, un juge pourra examiner le cas des auteurs d'un seul meurtre. Troisièmement, si le juge, après le processus d'examen, déclare que la cause peut être présentée à un jury, c'est à ce dernier de décider à l'unanimité si la personne en question peut se présenter devant la Commission des libérations conditionnelles.

Le sénateur Jessiman: Peut-on suggérer au jury une réduction du délai? Disons par exemple que l'on allège la peine. Il faut que la décision soit unanime. La réduction du délai doit être décidée par les deux tiers des membres du jury. Puis l'affaire est renvoyée à la Commission des libérations conditionnelles.

M. Bebbington: Il est important de se rappeler que dans le cas des auteurs de meurtres multiples, le mécanisme d'examen prévu ne s'appliquera pas à moins que le meurtre en série ne soit

However, both the screening and the unanimity requirement have a retrospective operation. The moment the legislation is passed — and hopefully it will be passed by Parliament soon — it will affect people who are currently in the system. If we have a multiple murderer like Paul Bernardo, although he committed the multiple murders before the legislation came into force, he will not be affected by that part of it. However, he would be affected by the screening device.

The screening device will apply to anyone currently serving time for murder, whether they are a multiple-murderer or a single-murderer, provided they have not applied before the legislation comes into force.

The Chair: Thank you very much.

The committee adjourned.

perpétré après l'entrée en vigueur de la loi. Toutefois, le mécanisme d'examen et l'unanimité peuvent avoir un effet rétroactif. Dès que la loi sera adoptée — et nous espérons que le Parlement l'adoptera sous peu — elle touchera les gens qui se trouvent déjà dans le système. Un auteur de meurtres multiples comme Paul Bernardo ne sera pas touché par cette partie de la loi, même si les meurtres ont été commis avant l'entrée en vigueur de la loi. Il sera toutefois touché par le mécanisme d'examen.

Le mécanisme d'examen s'appliquera à tous ceux qui actuellement purgent une peine pour meurtre, qu'il s'agisse d'auteurs de meurtres multiples ou d'auteurs d'un seul meurtre, à condition qu'ils n'aient pas présenté de demande avant l'entrée en vigueur de la loi.

La présidente: Merci beaucoup.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mr. Yvan Roy, General Counsel, Criminal Law Policy
Section, Criminal and Social Policy Sector;

Mr. Howard Bebbington, Counsel, Judicial Affairs Unit,
Public Law Sector.

From the Solicitor General:

Jennifer Trottier, Senior Policy Analyst, Corrections Policy.

Du ministère de la Justice:

M. Yvan Roy, avocat général, Section de la politique du droit
pénal, Secteur de la politique pénale et sociale;

M. Howard Bebbington, conseiller juridique, Service des
affaires judiciaires, Secteur du droit public.

Du solliciteur général:

Jennifer Trottier, analyste principale des politiques, Direction
des affaires correctionnelles.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Thursday, October 31, 1996

Le jeudi 31 octobre 1996

Issue No. 33

Fascicule n° 33

Second meeting on:
Examination of Bill C-45
An Act to amend the Criminal Code
(judicial review of parole ineligibility) and another Act.

Deuxième réunion concernant:
Examen du projet de loi C-45,
Loi modifiant le Code Criminel
(révision judiciaire de l'inadmissibilité
à la libération conditionnelle)
et une autre loi en conséquence.

Third meeting on:
Examination of Bill S-3
An Act to amend the Criminal Code
(plea bargaining).

Troisième réunion concernant:
Examen du projet de loi S-3,
Loi modifiant le Code criminel
(accord sur le chef d'accusation).

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Moore
Jessiman	Pearson
Lewis	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Moore
Jessiman	Pearson
Lewis	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 31, 1996

(45)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S, Centre Block, at 10:32 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin, & Pearson (9).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

Ms Kim Pate, Executive Director.

From the John Howard Society:

Mr. Brian Saunders, Executive Director (New Brunswick).

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 22, 1996, the Committee continued its consideration of Bill C-45, An Act to amend the Criminal Code (judicial review of parole ineligibility) and another Act. (*See Issue No. 32, Wednesday, October 30, 1996, for full text of Order of Reference.*)

Ms Kim Pane made a statement.

Mr. Brian Saunders made a statement.

The witnesses answered questions.

At 12:02 p.m., the Committee proceeded *in camera* to consider future business of the Committee with respect to Bill S-3.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 12:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, Le jeudi 31 octobre 1996

(45)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 32, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Nolin et Pearson (9).

Également présente: Marilyn Pilon, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry:

Mme Kim Pate, directrice exécutive.

De la Société John Howard:

M. Brian Saunders, directeur exécutif (Nouveau-Brunswick).

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 octobre 1996, le comité poursuit son examen du projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule no 32 du 30 octobre 1996.*)

Mme Kim Pate fait une déclaration.

M. Brian Saunders fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 12 h 02, le comité se réunit à huis clos pour examiner les travaux futurs du comité relativement au projet de loi S-3.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 31, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-45, to amend the criminal code (judicial review of parole ineligibility) and another Act, met this day at 10:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: To begin with, we have two witnesses. From the Canadian Association of the Elizabeth Fry Societies, the executive director, Ms Kim Pate, and from the John Howard Society, Mr. Brian Saunders, who is the executive director from New Brunswick.

We await with interest your comments on Bill C-45. I will suggest that you try to restrict your comments to about 25 minutes between the two of you so there will be ample time for the senators to ask questions.

Ms Kim Pate, Executive Director, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies: Thank you, Madam Chair. I am with the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, which is a national, voluntary, community-based organization which represents approximately 22 members across Canada.

Member societies provide services from early intervention with women and children who are at risk of coming into conflict with the law to intervention directly in the prisons; assisting women on pre-release planning, addressing issues that arise for them and a whole variety of services and programs depending on their community.

At the national level, our mandate is very clearly to work with and on behalf of and to give voice to the concerns and issues that impact women in the criminal justice system generally, particularly women in prison. That is a brief overview of who we are and who we represent.

One of the concerns that we have about Bill C-45 is that these proposed amendments seem to be a solution to a problem which is, arguably, nonexistent. We argue, on the record of section 745, that amendments thereto are, at the very least, unnecessary. We are concerned about the amount of time and energy that would be required to implement these sorts of amendments.

We acknowledge that the fears and concerns of families of victims are real. The needs of victims are real. However, we believe that it is fallacious to present these amendments as assisting victims in healing.

We believe that the pervasiveness of the misinformation perpetrated about section 745 is a large part of the problem which has produced what is perceived to be a call for amendments to or repeal of section 745. From speaking to Canadians across this country it is clear to us that the limited information available to

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 31 octobre 1996

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel est renvoyé le projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour en faire l'examen.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Pour commencer, nous avons deux témoins. Nous avons avec nous la directrice exécutive de l'Association canadienne de sociétés Elizabeth Fry, Mme Kim Pate, et le directeur exécutif pour le Nouveau-Brunswick de la Société John Howard, M. Brian Saunders.

Nous attendons avec intérêt vos commentaires sur le projet de loi C-45. Je vous demanderai d'essayer de limiter votre présentation à environ 25 minutes à vous deux afin de laisser amplement le temps aux sénateurs de poser des questions.

Mme Kim Pate, directrice exécutive, Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry: Je vous remercie, madame la présidente. Je fais partie de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, qui est une organisation communautaire, nationale et bénévole représentant environ 22 membres au Canada.

Les sociétés membres assurent toute une gamme de services, depuis l'intervention immédiate auprès des femmes et des enfants qui risquent d'avoir des démêlés avec la justice à une intervention directe dans les prisons; elles aident les femmes à planifier leur libération et à s'occuper des problèmes auxquels elles doivent faire face et leur assurent toute une gamme de services et de programmes, en fonction de leur communauté.

Au niveau national, notre mandat consiste très clairement à travailler avec les femmes et en leur nom dans le système pénal en général et particulièrement avec les femmes en prison et à leur servir de porte-parole afin de faire connaître les préoccupations et les problèmes qui les touchent. Voilà donc un bref aperçu de notre rôle.

L'une des réserves que nous inspire le projet de loi C-45, c'est que les modifications proposées semblent vouloir régler un problème que nous pourrions qualifier de non existant. Nous soutenons que les modifications proposées à l'article 745 sont à tout le moins inutiles. Nous nous inquiétons du temps et de l'énergie qu'exigerait la mise en vigueur de ce type de modifications.

Nous reconnaissons que les craintes et les préoccupations des familles des victimes sont réelles. Les besoins des victimes sont réels. Cependant, nous croyons qu'il est trompeur de prétendre que ces modifications aideront les victimes à se rétablir.

Nous estimons que la vaste campagne de désinformation dont fait l'objet l'article 745 est responsable dans une large mesure du problème qui a produit ce que l'on a perçu comme un appel en faveur de la modification ou de l'abrogation de l'article 745. Après avoir parlé à des Canadiens un peu partout au pays, nous

the public has definitely influenced the misunderstanding of these issues and the perceived call for repeal of or amendment to these provisions.

As you are probably aware, all of the national women's groups and the majority of social justice groups, including the Canadian Association of Sexual Assault Centre, the National Action Committee on the Status of Women, the National Council of Women of Canada and the Canadian Association of Sexual Assault Centres, in addition to some 370 other national women's groups from across the country which represents many women and children who have been victims of crime in this country, have indicated absolute rejection of Bill C-45.

It is important, as you are considering this bill, to recognize some of the facts. I have no doubt that some of the facts have been put before you. You have a copy of the letter we sent to the Minister of Justice with respect to our concerns about what was being put forth with respect to section 745.

I am sure you are well aware that approximately 60 per cent of those people who are eligible for judicial review at the 15-year mark have not even applied for judicial review. This would lead those who are supportive as well as those who are critical of this provision to recognize that many people weed themselves out immediately because of the stringent requirements that already exist with respect to section 745.

Indeed, of those who have applied, approximately 20 per cent have been unsuccessful, resulting in the remaining approximately 80 per cent being granted some reduction but not a full reduction to 15 years of their 25-year parole ineligibility period.

In addition, it is important for you to recognize that even for those who have been granted a reduction to 15 years, the earliest most are able to enter the community on parole has been at the 18- or 19-year mark.

For example, the only woman who has so far been eligible has applied for and has received parole ineligibility reduction pursuant to section 745. Had this woman been tried even some five years later, she probably would not have been convicted of first degree murder. She was convicted under a provision known as the constructive murder provision. She was convicted of first degree murder on the basis that she did not call out to warn a police officer that her partner, at whose hands she had suffered extensive abuse, had a gun. The police officer was shot as a result of the man having a gun, not because of the woman not issuing a warning. However, she was convicted of first degree murder.

When she came before the jury, the jury determined that she should be eligible for parole after 15 years. The opportunity to apply for parole occurs at 15 years, but many people do not actually get before the courts until around the 16- or 17-year mark. This woman was seen as an "ideal candidate" for section 745. She had never had any institutional problems. She had virtually no criminal involvement. Most of her involvement

sommes persuadés que l'information limitée dont dispose le public a nettement contribué à répandre les idées fausses qui entourent cette question et à provoquer ce soi-disant appel en faveur de la modification ou de l'abrogation de ces dispositions.

Comme vous le savez sans doute, tous les groupes nationaux de femmes et la majorité des groupes de justice sociale, y compris l'Association canadienne des centres contre le viol, le Comité canadien d'action sur le statut de la femme, le Conseil national des femmes du Canada, sans compter plus de 370 autres groupes nationaux de femmes partout au pays, qui représentent de nombreuses femmes et de nombreux enfants victimes de crimes dans ce pays, ont indiqué leur opposition catégorique au projet de loi C-45.

Il est important, dans votre étude du projet de loi, que vous teniez compte de certains faits. Certains de ces faits vous ont sans doute été déjà présentés. Vous avez une copie de la lettre que nous avons adressée au ministre de la Justice et dans laquelle nous lui communiquons nos préoccupations concernant les mesures proposées relativement à l'article 745.

Je suis sûre que vous savez qu'environ 60 p. 100 des personnes admissibles à une révision judiciaire après 15 ans n'en ont même pas fait la demande. Cela devrait inciter ceux qui appuient cette disposition de même que ceux qui s'y opposent à reconnaître que bien des personnes décident d'elles-mêmes de ne pas s'en prévaloir en raison des exigences rigoureuses déjà prévues par l'article 745.

En fait, environ 20 p. 100 des personnes qui ont présenté une demande ont vu leur demande rejetée et environ 80 p. 100 se sont vu accorder une certaine réduction de leur période d'inadmissibilité de 25 ans mais pas une pleine réduction ramenant cette période à 15 ans.

De plus, il est important que vous reconnaissiez que même pour les personnes dont la période d'inadmissibilité a été ramenée à 15 ans, la plupart d'entre elles ne peuvent retourner dans la collectivité sur libération conditionnelle qu'après 18 ou 19 ans.

Par exemple, la seule femme jusqu'à présent admissible a demandé une réduction de sa période d'inadmissibilité, qui lui a d'ailleurs été accordée, en vertu de l'article 745. Si le procès de cette femme avait eu lieu cinq ans plus tard, elle n'aurait probablement pas été reconnue coupable de meurtre au premier degré. Elle a été reconnue coupable en vertu d'une disposition connue sous le nom de meurtre imputé. Elle a été reconnue coupable de meurtre au premier degré parce qu'elle n'a pas téléphoné à la police pour la prévenir que son conjoint, qui la battait depuis plusieurs années, avait une arme à feu. Le policier a été tué parce que cet homme avait une arme à feu et non parce que la femme ne l'en avait pas averti. Elle a toutefois été reconnue coupable de meurtre au premier degré.

Lors de son procès, le jury a déterminé qu'elle devait être admissible à la libération conditionnelle après 15 ans d'emprisonnement. Il est possible de demander la libération conditionnelle après 15 ans mais de nombreuses personnes ne comparaissent en fait devant les tribunaux qu'après 16 ou 17 ans. La femme en question était considérée comme la «candidate idéale» en vertu de l'article 745. Elle n'avait jamais eu de problèmes institutionnels.

with the police had been reporting abuse prior to her conviction for first degree murder.

I want to ensure that you understand that we do not condone or support any of the behaviours that have led up to the crime of murder or participation with someone who has committed murder. Obviously, that is not the case. In this situation, we saw a woman who was considered by all not to be a risk to the community and who was considered by the legal system to have probably been unjustly jailed for that period of time. Even so, she was not eligible to be released into the community pursuant to the provisions of section 745, and then the provisions of the Corrections and Conditional Release Act, until she had served almost 19 years of her sentence. Recently, she has been released on day parole into the community.

It is absolutely untrue that the 15-year review results in anyone being released at 15 years. Even if everything is set in motion and clicks into place in the quickest possible time frames, most people are not released until the 18- or 19-year mark.

Of those released, one re-offended seriously more than three years ago by committing armed robbery. Given that none have committed a subsequent lethal offence, we see clear evidence that the provisions have been working fairly well. That is not in any way to excuse the fact that an individual has been re-convicted for a serious offence. However, the information which has often been put forth to the public is that we are releasing murderers who go on to murder again, and that is not true.

It is also important for this committee to compare Canada's parole ineligibility period to international standards. We are often seen as having progressive correctional policies. In fact, Canada has presented itself internationally as being progressive on many fronts. However, we are amongst the most repressive and are on the fringe in terms of excessive parole ineligibility periods.

I draw your attention our statistics as compared to those of other countries. Most countries set parole ineligibility periods at between 10 and 15 years for those serving prison terms for murder. Even without the increased and unnecessary restrictions introduced by this bill Canada exceeds the average for most countries internationally, including a country to the south of us to which we do not like to be compared. Our incarceration rates are spiraling, although thankfully not yet to the extent of the figures in the United States. It is important for you to be aware that, even among those states where they do not kill those who are convicted of murder, or do not parole for life with no eligibility periods defined, in the United States the average eligibility period is 15 years for prisoners serving life sentences.

Elle n'avait eu pratiquement aucun démêlé avec la justice sauf pour rapporter à la police la violence conjugale dont elle était victime avant sa condamnation pour meurtre au premier degré.

Je tiens à m'assurer que vous comprenez bien que nous n'acceptons, ni n'appuyons aucun des comportements qui incitent au crime ou à la complicité d'un crime. Manifestement, ce n'est pas le cas. Dans cette situation, il s'agissait d'une femme qui, de l'avis de tous, ne présentait aucun risque pour la collectivité et dont, selon l'appareil judiciaire, la durée de la peine d'emprisonnement était probablement injustifiée. Même là, il a fallu qu'elle serve pratiquement 19 ans de sa peine avant de pouvoir se prévaloir des dispositions de l'article 745, puis des dispositions de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Elle a récemment fait l'objet d'une libération conditionnelle de jour dans la collectivité.

Il est absolument faux de déclarer que les révisions judiciaires après 15 ans entraînent la libération automatique des détenus, quels qu'ils soient, après 15 ans d'emprisonnement. Même si tous les aspects du processus sont mis en branle et que tout se déroule le plus rapidement possible, la plupart des détenus ne sont pas libérés avant 18 ou 19 ans.

Parmi les personnes libérées, une seule a commis à nouveau un crime grave il y a plus de trois ans, c'est-à-dire un vol à main armée. Comme aucune d'entre elles n'a commis de nouveau meurtre, c'est une claire indication que ces dispositions fonctionnent assez bien. Cela n'excuse en aucune façon le fait qu'une personne ait été à nouveau déclarée coupable d'un crime grave. Cependant, on a souvent fait croire au public que nous libérons des meurtriers qui récidiveront, une fois de retour dans la société, ce qui est faux.

Il est également important que le comité compare la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle en vigueur au Canada aux normes internationales. On considère souvent que nos politiques correctionnelles sont progressistes. En fait, le Canada a voulu se présenter comme un pays progressiste à bien des égards. Or, nous figurons parmi les pays les plus répressifs et les rares pays à établir des périodes excessives d'inadmissibilité à la libération conditionnelle.

Comparons nos chiffres à ceux des autres pays. Dans la plupart des pays, la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle est de 10 à 15 ans pour les personnes emprisonnées pour meurtre. Même sans les restrictions plus sévères et inutiles prévues par ce projet de loi, le Canada dépasse la moyenne comparativement à la plupart des autres pays y compris notre voisin du Sud auquel nous n'aimons pas être comparés. Au Canada, le taux d'incarcération augmente à un rythme effarant même s'il n'a heureusement pas encore atteint les chiffres enregistrés aux États-Unis. Il est important que vous sachiez que même dans les États qui ne condamnent pas à mort les personnes reconnues coupables de meurtre et qui ne leur accordent pas la libération conditionnelle sans période d'admissibilité définie, aux États-Unis, la période moyenne d'inadmissibilité est de 15 ans pour les détenus qui purgent des peines d'emprisonnement à perpétuité.

It is important for you to realize that even with the current provisions we are on the fringe in terms of excessive periods of ineligibility. For a country that continues to represent itself internationally as wanting to be progressive and as being concerned about ensuring that our communities are safe and secure, we are stepping out on the fringe.

I remind you also that it is the same citizens in this country who decide who will represent them in Parliament as decide whether a prisoner should be eligible, pursuant to section 745, for reduction in parole; not lawyers, judges, or people who come from interest groups such as ours, who are clear in our bias in terms of representing the voices of individuals in the criminal justice system.

Jury members are pulled from voters lists. It is very important for you to remember that in the process which currently exists the juror takes careful consideration of all the factors put before them; factors put before them by the Crown prosecutor, by police representatives, by victims — and this is increasing with the latest amendments — by prison authorities and by the prisoner him or herself. Based on all that information, a decision is made as to whether the person before them should be deemed eligible for parole earlier than the current 25-year ineligibility period.

The statistics show that these citizens have made very careful and wise decisions which have ultimately been proven to be very sound. Our organization believes that to create further legislation when there has been no valid rationale established for presenting the sort of amendments that are before you is irresponsible, inefficient and expensive, particularly in this time of fiscal restraint and deficit reduction. Accordingly, we urge you to reject this bill.

I have a letter which Mr. Mark Green presented for the first time before the committee in the other place. That was the first time he ever spoke publicly about his father's murder. Unfortunately, he was not prepared to ask to appear before the committee today; not because he is not interested this issue but because he believes that the voices of victims that are being listened to and are desirous of being heard are much more vocal and from a far different perspective than his. With your indulgence, I should like to read the letter which he sent to Minister Rock and presented to the parliamentary standing committee. It states:

Dear Mr. Rock:

Further to your proposal to eliminate the review provisions found in section 745 of the Criminal Code, I would like to express my concerns about such a change. Further, I think my perspective may be somewhat surprising to you given my personal situation.

By way of introduction, on December 15, 1971 my father was killed during the commission of an armed robbery. My father was the owner/manager of an establishment called the New Grand Hotel which was located on George Street in Peterborough, Ontario. From accounts to me by my father's secretary, who was present during the robbery, my father

Il faut que vous preniez conscience que même avec les dispositions actuelles, nous figurons parmi les rares pays à établir des périodes excessives d'inadmissibilité, ce qui est loin de correspondre à l'image du pays progressiste, soucieux de la sécurité de ses collectivités, que nous tenons à perpétuer sur la scène internationale.

Je tiens également à vous rappeler que ce sont les mêmes citoyens de ce pays qui ont élu ceux qui les représentent au Parlement qui décident de l'admissibilité d'un prisonnier, conformément à l'article 745, à la réduction du délai préalable à la libération conditionnelle; ce ne sont pas des avocats, des juges, ni des personnes appartenant à des groupes d'intérêt comme les nôtres, qui représentent clairement les personnes aux prises avec le système de justice pénale.

Les membres du jury proviennent des listes d'électeurs. Il ne faut pas oublier que selon le processus actuel, le juré examine attentivement tous les facteurs qui lui sont présentés par l'avocat de la Couronne, les représentants des policiers, les victimes, — un aspect qui prend d'ailleurs plus d'importance selon les modifications les plus récentes — l'administration pénitentiaire et le prisonnier lui-même. En fonction de tous ces renseignements, les jurés décident alors si le détenu devait bénéficier d'une réduction de la période d'inadmissibilité actuelle de 25 ans.

Les statistiques indiquent que ces citoyens ont pris des décisions très prudentes et sages qui se sont avérées au bout du compte très justes. Notre organisation estime qu'il est irresponsable, inefficace et coûteux de créer des dispositions supplémentaires lorsque aucune raison valable n'a été avancée pour justifier le type de modifications dont vous êtes saisis, surtout à une époque de restrictions financières et de réduction du déficit. C'est pourquoi, nous vous prions instamment de rejeter ce projet de loi.

J'ai avec moi une lettre de M. Mark Green, qu'il a présentée la première fois devant le comité de l'autre endroit. C'est la première fois qu'il a parlé publiquement du meurtre de son père. Malheureusement, il ne tenait pas à comparaître devant le comité aujourd'hui, non pas parce que cette question ne l'intéresse pas mais parce qu'il estime que les victimes que l'on écoute et qui sont désireuses de se faire entendre sont beaucoup plus véhémentes que lui et ont une perspective très différente de la sienne. Avec votre indulgence, j'aimerais vous lire la lettre qu'il a adressée au ministre Rock et qu'il a présentée au comité parlementaire permanent. Elle se lit comme suit:

Monsieur Rock,

Suite à votre proposition d'éliminer les dispositions relatives à la révision judiciaire prévues par l'article 745 du Code criminel, j'aimerais vous communiquer les réserves que m'inspire un tel changement. Je crois par ailleurs que mon point de vue risque de vous étonner compte tenu de ma situation personnelle.

Le 15 décembre 1971, mon père a été tué au cours d'un vol à main armée. Mon père était le propriétaire-gérant d'un établissement appelé New Grand Hotel, situé dans la rue George à Peterborough en Ontario. D'après le récit que m'a fait la secrétaire de mon père, qui était présente lors du vol, mon père s'est débattu avec le voleur et a été tué par balle. Je

struggled with the robber and was shot and killed. I am aware that there had been two previous break-ins at my father's office during the year prior to the robbery (when no one was there) and I believe my father was reacting to these earlier occurrences.

As you can imagine, this event had a devastating effect on myself and the rest of my family. I was 17 years of age at the time and I had two younger brothers ages 7 and 13. My mother was also alive at that time. As my mother had nothing to do with the running of the hotel or the other restaurants that my father owned, and the co-owners of the hotel lived in Toronto, I was given responsibility for managing these establishments on a short term basis. My mother was also in a state of shock which gave me the additional responsibility of looking after my two younger brothers until other family members arrived in Peterborough.

After what I believe was a few weeks, the police arrested two individuals in a cottage near Gores Landing. These individuals were charged with my father's murder. My recollection is that one of the individuals was deported to the United States and the other individual either plead or was found guilty of manslaughter. I believe he received a 10-year sentence.

As a result of these events, I became very interested in the workings of the legal/criminal justice systems. If not for my father's death, I likely would have followed in his footsteps and worked in the hotel/restaurants. However, they were sold to other individuals, although I continued to work in the hotel for a period of time to assist the new owners. The interest that was spawned by this unfortunate incident resulted in my pursuing a career in criminology. After completing my Bachelor of Arts degree in Law and Sociology at Carleton University in 1976, I applied to the University of Ottawa's Masters of Criminology program. I was initially rejected based on the fact that I did not have sufficient previous practical experience. My only experience had been my involvement as a Juvenile Volunteer Probation Officer. I spent the next year getting that additional experience; working at a halfway house (The House of Hope), as a correctional officer (Ottawa-Carleton Regional Detention Centre) and with emotionally disturbed adolescents (Roberts Smart Centre). The following year I re-applied and was accepted.

When I graduated in 1979, there were few jobs in Ontario so I accepted a Probation Officers position with the Alberta Solicitor General's Department in Calgary. After two and one-half years, I became frustrated with the bureaucracy associated with government and moved to the John Howard Society. I spent eight years with the Calgary organization progressing to the position of Assistant Executive Director. In 1990, I accepted the position of Executive Director of the John Howard Society of the Lower Mainland of B.C. (based in Vancouver). After approximately two years in that position, I was accepted into law school at the University of Ottawa. I completed my LL.B last year and I am now in the

sais que le bureau de mon père avait déjà fait l'objet de deux introductions par infraction l'année qui a précédé le vol (lorsque personne n'était présent) et je crois que mon père réagissait à ces incidents précédents.

Comme vous pouvez l'imaginer, ma famille et moi-même avons été profondément marqués par ce drame. J'avais 17 ans à l'époque et mes deux jeunes frères avaient 7 et 13 ans. Ma mère était également vivante à l'époque. Comme elle ne s'occupait pas de la gestion de l'hôtel ni des autres restaurants qui appartenaient à mon père, et que les copropriétaires de l'hôtel vivaient à Toronto, j'ai dû rapidement m'occuper de la gestion de ces établissements. Comme ma mère était en état de choc, j'ai dû en plus m'occuper de mes deux jeunes frères jusqu'à ce que d'autres membres de ma famille viennent à Peterborough.

Après quelques semaines, la police a arrêté deux individus dans un chalet près de Gores Landing. Ces individus ont été accusés du meurtre de mon père. Si je me souviens bien, l'un d'entre eux a été déporté aux États-Unis et l'autre a été inculpé d'homicide involontaire coupable. Je crois qu'il a reçu une peine de dix ans d'emprisonnement.

Par suite de ces événements, j'ai commencé à m'intéresser de très près au fonctionnement du système de justice pénale. Si ce n'était de la mort de mon père, j'aurais probablement suivi ses traces et travaillé dans l'hôtellerie. Ses établissements ont toutefois été vendus et j'ai continué à travailler à l'hôtel pendant un certain temps pour aider les nouveaux propriétaires. Ce drame m'a incité à faire carrière en criminologie. Après avoir obtenu mon baccalauréat en droit et en sociologie de l'Université Carleton en 1976, j'ai posé ma candidature au programme de maîtrise en criminologie de l'Université d'Ottawa. Ma candidature a d'abord été rejetée en raison de mon manque d'expérience pratique. Ma seule expérience avait été ma participation comme agent bénévole de probation des jeunes. J'ai passé l'année suivante à acquérir une expérience supplémentaire en travaillant dans une maison de transition, (The House of Hope), en oeuvrant comme agent correctionnel (Centre de détention régional d'Ottawa-Carleton) et en travaillant avec des adolescents perturbés affectivement (Centre Robert Smart). L'année suivante, j'ai posé à nouveau ma candidature au programme et j'ai alors été accepté.

Lorsque j'ai obtenu mon diplôme en 1979, les postes étaient rares en Ontario. J'ai donc accepté un poste d'agent de probation auprès du ministère du Solliciteur général de l'Alberta à Calgary. Après deux ans et demi, découragé par la bureaucratie, je suis allé travailler pour la Société John Howard. J'ai passé huit ans au sein de l'organisation de Calgary où j'ai gravi les échelons jusqu'au poste de directeur exécutif adjoint. En 1990, j'ai accepté le poste de directeur exécutif de la Société John Howard du Lower Mainland de Colombie-Britannique (dont le siège est à Vancouver). Après avoir occupé ce poste pendant près de deux ans, j'ai été accepté par la faculté de droit de l'Université d'Ottawa. J'ai

final months of articling at an Ottawa law firm. At this time, I am not certain what type of law I will practice.

The reason I have described in detail what I have done since the death of my father, is to show you that someone who has lost a loved one as a result of a criminal offence does not always harbour a vengeful or retributive attitude towards offenders. As you can see from the work I got involved with a short time after my father's murder, I began devoting my efforts to working with offenders, not punishing them. My reason for getting involved with this type of work was to try and assist offenders with the problems they were having, so they were not in the position where they felt they had to rob or possibly kill. I am not totally certain why, but I have always felt that punishing offenders by locking them away for ever-increasing lengths of time does nothing positive for the offender (in fact, it is most often more harmful) or the public, given the cost to taxpayers. My experiences since my father's death, while working within the criminal justice system, have reinforced my beliefs. A review of the situation in the United States is further support for my position. The notion that society is protected by incarcerating offenders, is in my opinion false.

With the respect to possibility of scrapping section 745, I would strongly encourage you to stand firm and maintain the law as it is presently written. The procedures established under section 745 provide sufficient safeguards to ensure that only the most deserving will be successful. To do otherwise, is not to make a rationale decision based on logic, but would be nothing more than pandering to the whims of the conservative types who are using emotionally distraught victims to advance their positions. Further, it is my belief that in most cases, politicians who support such regressive measures, are doing nothing more than trying to advance their own political careers.

In conclusion, contrary to what most people might believe, individuals who have been directly or indirectly victimized by a violent crime do not always want revenge. I am living proof of that. There are, I believe, many of us who have dealt with their loss in a very different way than to call for the increased punishment of offenders. Those of us who have chosen another path to deal with our loss, and have moved on, do not find it necessary to publicize our position as we have dealt with the issue. It is those who continue to struggle with their loss, who are trying to make sense of what has happened, that I believe latch on to the law and order agenda, and the accompanying media frenzy, in order to help them through their time of grief. There are, I believe, some individuals who are never able to deal with their loss.

terminé mon baccalauréat en droit l'année dernière et je suis sur le point de terminer mon stage d'avocat dans un bureau d'avocats d'Ottawa. Pour l'instant, je ne suis pas encore sûr du type de droit que j'exercerai.

La raison pour laquelle j'ai décrit de façon détaillée ce que j'ai fait depuis la mort de mon père, c'est pour vous montrer qu'une personne qui a perdu un être cher par suite d'un crime ne nourrit pas forcément le désir de se venger des criminels. Comme vous pouvez le constater d'après le travail que j'ai choisi de faire peu après le décès de mon père, j'ai décidé de consacrer mes efforts à travailler avec les contrevenants et non à les punir. J'ai voulu ainsi essayer d'aider les contrevenants à faire face à leurs problèmes afin d'éviter qu'ils se trouvent dans une situation qui les incite à voler ou peut-être à tuer. J'ignore quelle en est au juste la raison mais j'ai toujours estimé que punir des contrevenants en les enfermant pendant des périodes de plus en plus longues n'a aucune conséquence positive pour le contrevenant (c'est en fait surtout nuisible) ni pour le public, compte tenu du coût que cela représente pour les contribuables. Depuis la mort de mon père, mon expérience professionnelle au sein du système de justice pénal a renforcé mes convictions. Un examen de la situation aux États-Unis appuie d'ailleurs ma position. Il est faux de croire que l'on protège la société en emprisonnant les contrevenants.

En ce qui concerne la possibilité d'éliminer l'article 745, je vous encourage fortement à tenir bon et à conserver la version actuelle de la loi. Les procédures établies en vertu de l'article 745 prévoient des mécanismes de protection suffisants permettant de s'assurer que seuls les détenus qui le méritent peuvent s'en prévaloir. Car agir autrement équivaldrait non pas à prendre une décision rationnelle fondée sur la logique mais à se plier aux caprices des éléments conservateurs de la société qui exploitent le désespoir des victimes pour promouvoir leur point de vue. Par ailleurs, je suis convaincu que dans la plupart des cas, les politiciens qui appuient de telles mesures régressives visent uniquement à promouvoir leur propre carrière politique.

En conclusion, contrairement à ce que la plupart des gens pourraient croire, les personnes qui ont été directement ou indirectement victimes d'un crime violent ne sont pas toujours animées d'un désir de vengeance. J'en suis la preuve vivante. Nous sommes nombreux à avoir décidé d'affronter notre épreuve d'une façon radicalement différente au lieu de réclamer des peines plus sévères pour les contrevenants. Ceux d'entre nous qui ont décidé de s'engager dans une autre voie pour surmonter leur épreuve considèrent inutile de rendre leur position publique. Par contre, je crois que ceux qui ne sont pas parvenus à surmonter cette épreuve, qui s'évertuent à comprendre ce qui s'est passé, se raccrochent aux impératifs de l'ordre public et au battage médiatique qui s'y rattache, pour essayer de traverser cette période éprouvante. Je crois que certaines personnes n'arriveront jamais à surmonter l'épreuve qu'elles ont subie.

One final comment that I wish to advise you of is that I am the partner of Kim Pate, Executive Director of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies. The reason I want to let you know of this is that although Kim has encouraged me to write you this letter, the beliefs I have expressed are truly mine. As I stated earlier, I have dealt with my father's murder and carried on with my life and I do not have a need to publicize my personal situation. However, if you wish to talk to me about participating in future public discussions, please feel free contact me.

I do have copies of this letter, if anyone is interested in having one.

Mr.. Brian Saunders, Executive Director (New Brunswick), John Howard Society: I have a few things to add, if I could. I would like to first offer thanks for the opportunity to appear before your committee. I would like tell you a little bit about the John Howard Society.

The John Howard Society has been in Canada for over 75 years. Today we have over 60 local branches nation wide. We have hundreds of volunteers working with us and we serve many thousands of clients every year. The John Howard Society operates an extremely wide array of community-based services for those we serve. We are truly a grass-roots, community-based organization which knows and works in the field of community corrections.

The John Howard Society represents people who have a common mind about certain values in the criminal justice system. Three of these values are, first, that people have the right to live in a safe and peaceful society, along with the responsibility to respect the law. Second, in the context of the criminal justice system, we believe that every person has intrinsic worth and the right to be treated with dignity, equity, fairness, and compassion without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability. In the view of the John Howard Society, this also includes inmates and people who are going through the justice system. Third, we believe that justice is best served through measures that resolve conflicts, repair harm and restore peaceful relations within our communities and within our society.

From our perspective, section 745, as it was originally designed by the Parliament of Canada, has worked well. It is good law as it now stands. It is good law because it is universal in its application to all lifers. It is good law because it works on the principle of the use of citizens acting as a jury to make judgments on our behalf.

The John Howard Society does not believe there is any evidence that this section of the law, as originally designed, has failed. The law, as it stands, allows for the possibility of

J'aimerais faire une dernière observation et vous informer que je suis le partenaire de Kim Pate, directrice exécutive de l'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry. La raison pour laquelle je tiens à ce que vous le sachiez, c'est que même si Kim m'a encouragé à vous écrire cette lettre, les convictions que j'y exprime sont véritablement les miennes. Comme je l'ai déclaré plus tôt, je suis parvenu à surmonter l'épreuve qu'a représenté le meurtre de mon père et à continuer à vivre et je ne n'éprouve pas le besoin d'exposer publiquement ma situation personnelle. Cependant, si vous souhaitez que je participe à de futures discussions publiques, n'hésitez pas à communiquer avec moi.

J'ai des copies de cette lettre pour ceux que cela intéresse.

M. Brian Saunders, directeur exécutif (Nouveau-Brunswick), Société John Howard: J'aurais quelque chose à ajouter, si vous me le permettez. Je tiens tout d'abord à vous remercier de m'avoir donné l'occasion de comparaître devant votre comité. Je vous parlerai un peu de la Société John Howard.

Il y a plus de 75 ans que la Société John Howard existe au Canada. Aujourd'hui, nous avons plus de 60 succursales locales un peu partout au pays. Nous avons des centaines de bénévoles qui travaillent avec nous et nous servons plusieurs milliers de clients chaque année. La Société John Howard assure une gamme extrêmement vaste de services communautaires à ses clients. Nous sommes vraiment une association d'inspiration communautaire qui est au courant des services correctionnels communautaires et qui oeuvre dans ce domaine.

La Société John Howard représente les membres du système de justice pénale, qui ont en commun certains principes. J'en citerai trois. Le premier, c'est le droit de vivre dans une société sûre et pacifique tout en respectant la loi. Deuxièmement, dans le contexte du système de justice pénal, nous croyons que toute personne possède une valeur intrinsèque et a le droit d'être traitée avec dignité, équité, justice et compassion sans discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge, ou la déficience mentale ou physique. Pour la Société John Howard, cela comprend également les détenus et les personnes aux prises avec le système judiciaire. Troisièmement, la meilleure façon de rendre la justice consiste à recourir à des mesures axées sur le règlement de conflits, la réparation des torts et le rétablissement de relations harmonieuses au sein de nos collectivités et de notre société.

Selon nous, l'application de l'article 745, tel qu'il a été conçu à l'origine par le Parlement du Canada, a donné de bons résultats. Il s'agit d'une mesure législative efficace en raison de son application universelle à tous les condamnés à perpétuité. Il s'agit d'une mesure législative efficace parce qu'elle s'appuie sur le principe du recours aux citoyens qui, en tant que jurés, prennent des décisions en notre nom.

La Société John Howard estime que rien n'indique que cet article de la loi, tel qu'il a été conçu à l'origine, n'ait pas donné les résultats escomptés. Cette mesure législative, dans sa version

responding in a humane way to very unusual circumstances as they arise.

There are many individual differences within the long-term offender and lifer populations. We now have a tool which allows the correctional system to adapt in order to better enhance the probability of safe and successful community placement for inmates. Why would we take that tool away?

The John Howard Society believes that the longer an individual remains isolated from the community, the less likely that person is to have a successful release. Under these proposed amendments to section 745, individuals would wait longer before applying for permission to seek parole. We believe that a gradual and controlled conditional-release process, when well done and commenced at the right time, enhances the capacity of the correctional system to do its job correctly; that is, to be effective in correcting criminal behaviour and in creating a safer place for us all to live. This should be our goal for the justice system and for those who move through it.

In the end, prison alone really does nothing to redress the harm any crime does to a victim or to the community where the offence occurred. If repairing the harm done to the victim and to the community is the goal of these amendments, we believe that they cannot succeed. In terms of exacting revenge and retribution, these amendments probably will work very well, at least in the short term, but there will be a price to pay at some point in the future.

In conclusion, in our view, the present law does what it was designed to do, which is to offer more options to the correctional system so that it is better equipped to do its job. How we treat the least among us is the test of maturity and humanity of our justice system and our society. Hopefully, by working at such issues together as citizens, we will be able to pass this test.

The Chair: Thank you both very much for your presentations.

Senator Nolin: In your letter to the Justice Minister in March, you said that this change will likely only serve to increase both the human and economic costs. Reading the proposed amendments to section 745, I think to the contrary. If there is a screening process by which a judge will look at almost all the criteria that the jury will look at afterwards, it will reduce the cost.

Ms Pate: I am not certain how you determine that. We have made our assessment because the amendments add another layer to the review process for those who would be successful. It is well recognized that many do not even apply, knowing they probably would not get a review. We are adding the administrative phase of having a judge review all the cases. We argue that that is not necessary and that it will increase financial costs because a judge will review all the evidence for every single case, not only the handful of cases which we know will never receive the section 745 review.

actuelle, permet de réagir humainement à des circonstances très inhabituelles au fur et à mesure qu'elles se produisent.

Il existe de nombreuses différences sur le plan individuel parmi les détenus incarcérés pour une longue période et les condamnés à perpétuité. Nous avons maintenant un outil qui permet au système correctionnel de s'adapter à ces différentes circonstances afin que les détenus soient plus susceptibles de réintégrer la société avec succès. Pourquoi veut-on nous retirer cet outil?

D'après la Société John Howard, plus une personne est isolée de la communauté, moins elle a de chances de bien s'intégrer à la société. Aux termes des modifications apportées à l'article 745, les détenus devront attendre plus longtemps avant de présenter une demande de libération conditionnelle. Nous estimons qu'un processus de libération conditionnelle graduel et réglementé, lorsque bien géré et entamé au bon moment, permet au système correctionnel de mieux faire son travail; c'est-à-dire, de corriger avec efficacité les comportements criminels et de créer une société où l'on se sent plus en sécurité. Tel devrait être l'objectif de notre système judiciaire.

Au bout du compte, l'emprisonnement ne contribue pas, à lui seul, à réparer les torts subis par les victimes de crimes ou par la communauté où l'infraction a été commise. Si nous cherchons, par ces modifications, à obtenir réparation pour les torts subis, nous faisons fausse route. Elles vont sans doute permettre, du moins à court terme, de venger le crime et de punir l'offenseur, mais il y aura un prix à payer à long terme.

En conclusion, nous estimons que la loi actuelle atteint l'objectif visé, qui est d'offrir plus d'options au système correctionnel afin qu'il soit mieux à même d'accomplir son travail. C'est à la façon dont nous traitons les plus faibles que nous mesurons la maturité et l'humanité de notre système judiciaire et de notre société. C'est en unissant nos efforts en vue de trouver ensemble des solutions à ces problèmes que nous atteindrons cette maturité et cette humanité.

Le président: Merci beaucoup pour vos exposés.

Le sénateur Nolin: Dans la lettre que vous avez adressée au ministre de la Justice, au mois de mars, vous dites que ce projet de loi ne fera qu'augmenter les coûts humain et économique. J'ai lu les modifications proposées à l'article 745 et je ne suis pas d'accord. En mettant sur pied un mécanisme qui permettra au juge d'examiner presque tous les critères sur lesquels se penchera par la suite un jury, nous réduirons les coûts.

Mme Pate: Je ne suis pas sûre de bien comprendre votre raisonnement. Si nous sommes arrivés à cette conclusion, c'est parce que les modifications introduisent une nouvelle démarche dans le processus d'examen. Nous savons tous que de nombreux détenus ne présentent même pas de demande parce qu'ils se disent qu'elle ne sera probablement pas examinée. Nous introduisons une nouvelle étape administrative en obligeant le juge à examiner tous les cas. Cet examen, à notre avis, est inutile et ne fera qu'accroître les coûts financiers parce que le juge devra examiner toutes les preuves présentées dans chacun des cas, pas simplement les cas qui, nous le savons, ne feront jamais l'objet d'un examen en vertu de l'article 745.

In terms of the human costs, correctional services staff and workers such as myself are increasingly fearful that the women serving life sentences across this country, who know that these provisions will impact them, will continue to injure themselves or commit suicide.

There is also the cost of keeping people in prison even longer than the current 18 or 19 years. These amendments would probably add another year or two to sentences, even for those who receive the section 745 review. It costs approximately \$92,000 per year to keep women at the federal Prison for Women. The average cost is from \$40,000 to \$70,000 in any other prison. These provisions would impose a tremendous financial burden on taxpayers.

Senator Nolin: The current criteria in section 745 are the same as they will be if this bill passes. We agree on that. I am focusing only on the first stage. A judge alone, reading a written request, will decide based on the same criteria. Do we agree on that?

Ms Pate: It depends on the other criteria.

Senator Nolin: There is no other. If you read section 745.6 and the proposed section, they are the same thing.

Ms Pate: Some people may not be able to apply if they are in for more than one offence.

Senator Nolin: We are talking about serious criminals.

Ms Pate: Exactly. Even if we were talking about precisely the same criteria, in which I think there are some changes, I do not think they will amount to huge numbers. However, there are some changes, obviously.

This will add another complete layer. The case would have to go before a judge. If the judge deems it can go further, the case must be prepared to go before a jury. Taking into account how long it takes to get cases before the courts, I suggest that that this will probably mean, at the very least, a year in lag time.

Senator Nolin: It is a written request. An inmate who wants to apply writes or has his or her lawyer write to the chief justice and that is it.

Ms Pate: I believe that the process of getting all that information will take a longer period of time.

Senator Nolin: You prepare yourself. You do not wait. I assume that an inmate will prepare in advance and when the date triggers, he applies. I think it will be a simpler process. The unanimity of the jury is another matter. I am focusing on the cost.

You also say that it will increase public fear and misperception about crime. Could you explain that, please?

Ms Pate: I speak fairly regularly in public fora, and since there has been media attention on the proposed amendments to section 745, I have seen that there is a perception in the public that at

En ce qui concerne les coûts humains, le personnel et les travailleurs du service correctionnel craignent de plus en plus que les femmes qui sont condamnées à perpétuité et qui savent que ces dispositions auront un impact sur elles continueront de se faire du mal ou de se suicider.

Il y a également le coût qu'entraîne le fait de garder les détenus en prison pendant plus longtemps que les 18 ou 19 années actuelles. Ces modifications ajouteront sans doute une année ou deux aux peines des détenus, même ceux dont la demande est accueillie aux termes de l'article 745. Il en coûte environ 92 000 \$ par année pour garder une femme dans le pénitencier fédéral, et entre 40 000 \$ et 70 000 \$ pour les garder dans les autres prisons. Ces dispositions ajouteraient un fardeau financier énorme aux contribuables.

Le sénateur Nolin: Les critères prévus à l'article 745 resteront les mêmes si le projet de loi est adopté. Nous sommes d'accord là-dessus. Ce qui m'intéresse avant tout, c'est la première étape. Le juge qui reçoit une demande écrite prendra une décision en se fondant sur ces mêmes critères. Sommes-nous d'accord là-dessus?

Mme Pate: Cela dépend des autres critères.

Le sénateur Nolin: Il n'y en a pas d'autres. Si vous lisez l'article 745.6 et celui qui est proposé, vous verrez qu'ils sont identiques.

Mme Pate: Certains détenus ne pourront pas présenter une demande s'ils ont été déclarés coupables de plus d'un crime.

Le sénateur Nolin: Il est question ici de détenus qui ont commis des infractions graves.

Mme Pate: Exactement. Même si on dit que les critères sont les mêmes, et à mon avis ils ne le sont pas, il n'y aura pas une hausse importante des demandes. Toutefois, ces modifications apportent manifestement des changements.

Elles ajoutent une étape additionnelle, en ce sens que la demande sera examinée par un juge. S'il estime que celle-ci peut être accueillie, un jury sera constitué pour l'entendre. Comme il faut beaucoup de temps avant qu'un dossier se retrouve devant les tribunaux, cette étape prolongera le processus d'un an, à tout le moins.

Le sénateur Nolin: C'est une demande écrite. Un détenu qui veut présenter une demande écrit au juge en chef, ou demande à son avocat de le faire.

Mme Pate: Il faudra plus de temps pour rassembler tous les documents.

Le sénateur Nolin: Vous vous préparez. Vous n'attendez pas. Je présume qu'un détenu se préparera à l'avance et qu'il présentera sa demande au moment opportun. Le processus sera plus simple. En ce qui concerne l'unanimité du juge, c'est une autre question. Je m'intéresse avant tout aux coûts.

Vous dites également que ces modifications vont aggraver la peur et les idées fausses de la population au sujet de la criminalité. Qu'entendez-vous par cela?

Mme Pate: Il m'arrive souvent de participer à des tribunes. Comme les médias ont beaucoup parlé des modifications proposées à l'article 745, j'ai constaté que le public pense que les

15 years people who are incarcerated for murder and who would otherwise be there for 25 years, will suddenly be released into the community. The idea has also been promoted, by attention around these amendments, that those individuals go on to commit further murders. We know that those are both erroneous assessments and the reporting of such invalid information is only fallaciously increasing public fear.

Some years ago we did a study in Alberta about people's fear of crime at a time when there had been much information put out about young offenders and the young offenders system. Most people talked about a concern that crime was rising and that the streets were becoming more unsafe. Yet, they generally pointed to a community beyond their own as the one that was becoming more unsafe. It was clear that much of their fear came from the reporting of misinformation. Even when the individuals being interviewed came from the area that had the highest crime rate in the city, they would still point to another community. It was clear that there was a misperception about where the greatest amount of crime existed and that much of the perception was based on media accounts.

We know that more attention is paid to certain offences. There is a perception that those offences are increasing even when statistics clearly show they are decreasing.

Recently a study was published about youth crime, an area seen to be spiralling out of control in the greatest proportion. The study showed that of some 6,000 cases in Toronto involving young people, less than 1 per cent were publicized. Of those that were publicized, very little of the information which went before the court was put before the public. Yet, when dispositions were announced there were outcries about the inappropriateness of them; this as a result of media reports which did not include even the very basic information put before the judge. All the information was clearly skewed, therefore skewing the public's perception of the crime.

Before the Juvenile Delinquents Act was repealed and replaced by the Young Offenders Act, the media was not even permitted into the courtroom. All sessions were *in camera*. At that time, there was a fundamentally different analysis of the problems of youth in our community than there is now that these cases are being publicized. There is much evidence, both within this country and internationally, to show that that is true. The United States is unfortunately one of the best examples. There is much publicity there around increased sentencing, yet the perception and fear of crime escalates beyond the proportion of the changes and amendments to the legislation.

Many states are now incarcerating at a greater rate than they are increasing access to post-secondary education. However, there is a perception that they need more incarceration, even though crime rates have neither increased nor decreased appreciably over the period of the changes. Much research has been done which evidences that.

détenus qui ont été déclarés coupables de meurtre et qui ont été condamnés à 25 ans de prison, pourront, après avoir purgé 15 ans de leur peine, présenter une demande et obtenir leur libération. On a également laissé entendre que ces personnes finissent par commettre d'autres meurtres. Nous savons que ces constatations sont fausses. Le fait de rapporter des renseignements non fondés accroît inutilement les craintes du public.

Il y a quelques années, nous avons mené, en Alberta, une étude qui visait à évaluer la peur que suscite la criminalité chez le public. À l'époque, on parlait beaucoup des jeunes délinquants et du système pénal. La plupart des gens ont affirmé que le taux de criminalité augmentait et que les rues étaient de moins en moins sécuritaires. Toutefois, en général, ils pointaient du doigt un autre quartier de la ville, pas le leur. Il était évident que leurs craintes étaient fondées en grande partie sur de fausses informations. Même lorsque les personnes interrogées venaient du quartier qui affichait le taux de criminalité le plus élevé dans la ville, elles pointaient du doigt un autre quartier. Il était clair qu'elles se faisaient de fausses idées au sujet des quartiers où le taux de criminalité était le plus élevé, et que ces fausses idées étaient essentiellement fondées sur les reportages des médias.

Nous savons qu'on accorde plus d'attention à certains types de crimes. On a l'impression que ces crimes augmentent alors que les statistiques montrent clairement qu'ils diminuent.

On a récemment publié une étude au sujet des crimes commis par les jeunes, lesquels semblent monter en flèche. D'après l'étude, sur les 6 000 infractions commises par des jeunes à Toronto, moins de 1 p. 100 ont été rendues publiques. Parmi celles qui l'ont été, très peu de renseignements ont été dévoilés au public. Or, lorsque les peines imposées ont été connues, elles ont été vivement dénoncées, et tout cela, à cause des reportages des médias qui ne comprenaient même pas les informations de base qui ont été soumises au juge. Tous les renseignements communiqués par les médias étaient manifestement erronés, ce qui a eu pour effet de créer de fausses impressions chez les gens au sujet de la nature du crime.

Avant que la Loi sur les jeunes délinquants ne soit remplacée par la Loi sur les jeunes contrevenants, les médias n'avaient même pas le droit d'être présents dans la salle de tribunal. Toutes les audiences se déroulaient à huis clos. À ce moment-là, on avait une perception totalement différente de la délinquance juvénile parce que les crimes, contrairement à ce qui se fait aujourd'hui, n'étaient pas rendus publics. Les preuves à ce sujet sont nombreuses, aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale. Les États-Unis constituent, malheureusement, un des meilleurs exemples. Les médias parlent beaucoup, là-bas, des peines plus sévères qui sont imposées. Or, les fausses idées et les craintes de la population au sujet de la criminalité continuent d'exister malgré les changements apportés à la loi.

De nombreux États incarcèrent maintenant plus de délinquants qu'ils n'acceptent de jeunes dans les établissements postsecondaires. Or, les gens ont l'impression qu'il faut incarcérer un plus grand nombre de jeunes, même si le taux de criminalité est resté plus ou moins le même au cours de la période de transition. De nombreuses études le démontrent.

Senator Nolin: You are not convincing me that there is much evidence that repealing section 745.6 would increase public fear. I understand your point about more publicity and more media. The general population is more concerned now than they were 10 or 15 years ago. I agree with that, but I do not think section 745 is doing that.

Ms Pate: It is not section 745 which is causing the concern, but these sorts of amendments to it. The current provision is seen to be working very well. We are not seeing problems in terms of the use of section 745. To amend it would create a more stringent process. This would certainly increase the perception among the nay-sayers that this presents a loophole for people to get back into the community, wreak havoc and kill more people. This is completely fed by these sorts of amendments. Why would we be amending this if in fact there were no problem?

Senator Nolin: That is a good point.

Senator Milne: It is a very good point.

On the first page of your annual report you talk about the history of the Elizabeth Fry Society. You say that it was founded in 1939 in Vancouver and that the Canadian association was conceived in 1969. Perhaps this is just family fiction, but I believe that my mother attended a meeting in Toronto about 1950 at which Agnes Macphail spoke to a group of Unitarian women. I thought that was the meeting at which the whole idea of the Elizabeth Fry Society began and that this group of women took the idea and ran from there.

Department officials yesterday were asked to provide some statistics about any inmates who have served more than 25 years. I would be particularly interested in knowing if there any inmates who have served more than 25 years for a single murder and have never committed any other crime. Do you have any knowledge in this respect?

Ms Pate: I am not aware of any women serving more than 25 years of a current sentence.

With regard to the development of the Elizabeth Fry Society, you are quite correct that there were earlier meetings involving many people with respect to that. I will reread that section in case I have miscommunicated. I was referring to the inception of the national body.

There were certainly many organizations starting up across the country. Toronto, Vancouver, Ottawa and Kingston were the locations of the key societies which brought forth the need for a national voice. It was the national organization I was referencing in the report which started in 1969. Thank you for urging us to make sure that is very clear. You are quite right.

Mr. Saunders: I am unaware of any individual who is now serving past the 25-year mark for a single murder conviction. That does not mean they are not there. I would have to check.

Senator Milne: Is it more likely that people who have committed one murder have committed what are called "crimes of passion" and are therefore more likely to be released early on compassionate grounds?

Le sénateur Nolin: Je ne suis pas convaincu que l'abrogation de l'article 745.6 aggraverait les craintes du public. Je comprends ce que vous dites lorsque vous parlez de la publicité et des médias. Le public s'intéresse aujourd'hui beaucoup plus à cette question que ce n'était le cas il y a 10 ou 15 ans. Je suis d'accord avec cela, mais je ne crois pas que l'article 745 en soit la cause.

Mme Pate: Ce n'est pas l'article 745 qui soulève des craintes, mais les modifications qui y sont proposées. La disposition actuelle est tout à fait adéquate. Elle ne pose aucun problème. Les modifications qu'on y propose ne font que rendre le processus encore plus rigoureux. Ce qui incitera les détracteurs à dire que ces modifications constituent une échappatoire qui permet aux détenus de réintégrer la société, de semer du désordre et de commettre d'autres meurtres. C'est l'impression qu'elles créent. Pourquoi, en fait, devrions-nous modifier cet article s'il ne pose aucun problème?

Le sénateur Nolin: Vous soulevez-là un point intéressant.

Le sénateur Milne: Très intéressant.

À la première page de votre rapport annuel, vous faites l'historique de la Société Elizabeth Fry. Vous dites qu'elle a été créée en 1939 à Vancouver, et que l'association canadienne a vu le jour en 1969. Je me trompe peut-être, mais je pense que ma mère a assisté à une réunion, qui s'est déroulée à Toronto, en 1950, et au cours de laquelle Agnes Macphail a prononcé un discours devant un groupe de femmes unitariennes. Je pensais que c'était à cette réunion qu'on avait eu l'idée de créer la Société Elizabeth Fry, et que ce groupe de femmes s'était chargé de mener le projet à terme.

Hier, nous avons demandé aux fonctionnaires du ministère de nous fournir des statistiques sur le nombre de détenus qui ont purgé plus de 25 ans de prison. J'aimerais surtout savoir s'il y a des détenus qui ont purgé plus de 25 ans de prison pour le seul meurtre qu'ils ont commis. Avez-vous des renseignements à ce sujet?

Mme Pate: À mon avis, il n'y a pas de femmes qui purgent actuellement une peine de plus de 25 ans de prison.

En ce qui concerne la Société Elizabeth Fry, vous avez raison de dire qu'il y a eu des réunions à ce sujet, et auxquelles ont participé de nombreuses personnes. Je vais relire le passage en question au cas où je me serais mal exprimée. Je faisais allusion à la création de l'association nationale.

De nombreux organismes voyaient le jour à l'échelle nationale. Ce sont les sociétés de Toronto, Vancouver, Ottawa et Kingston qui ont fait valoir la nécessité de mettre sur pied une association nationale. C'est à l'association nationale, créée en 1969, que je faisais allusion dans le rapport. Merci d'avoir apporté cette précision. Vous avez tout à fait raison.

M. Saunders: À mon avis, il n'y a pas de détenus qui purgent actuellement plus de 25 ans de prison pour un seul meurtre. Cela ne veut pas dire qu'il n'y en a pas. Il va falloir que je vérifie.

Le sénateur Milne: Est-ce que les détenus ayant commis un meurtre que l'on qualifie de «crime passionnel» sont beaucoup plus susceptibles d'être remis en liberté plus tôt pour des motifs de compassion?

Mr. Saunders: That is probably true. The majority of lifers would probably fall into that category.

Senator Milne: Do you disagree with the provisions of this bill that would deny multiple or serial murderers the right even to apply for parole?

Ms Pate: The only such case that comes to mind is that of a Saskatchewan penitentiary inmate who was discussed fairly frequently by lifers and correctional staff when I worked there. He had served some 30 years for one murder. He had come back from war and killed his mate after discovering that she had been involved with another man during his absence.

As Brian has indicated, it is well recognized that many lifers are first-time offenders and that many of their crimes have occurred in a domestic situation. There is currently a review ongoing of the cases of women who have defended themselves against abusive partners and been jailed for manslaughter or first- or second-degree murder.

Our position is that individuals who have committed multiple murders should have access to this provision as well. That is based on the notion that the rule of law must be applied in the same manner to all people.

We do not want to see an erosion of our fundamental principles in Canada based on individual cases and individual circumstances. However, we recognize that an individual who is incarcerated for multiple offences has a slim chance of ever being released or even, for that matter, applying. No jury would provide them with that option. I cannot even imagine such circumstances.

I am aware of some situations where people who have been involved in abusing have been killed. I am not sure that any of those resulted in first-degree murder convictions, although I do know of a number of women who were convicted of manslaughter. I know of two cases where two offences were committed by women. This provision would not impact them either.

The issue is this: Is it necessary to fundamentally change the way we treat people in this country? We have a universal application of the rule of law to all people. Should we start to chisel away for this purpose with this offence? The chance of it ever resulting in any different result than we have now are, I would suggest, non-existent.

In my experience working with male multiple murderers, none of them ever had any illusion that they would ever receive a section 745. I do not know of any who even applied for it. I remind you that 60 per cent do not even apply when they are eligible.

Senator Milne: Government must respond to the concerns of Canadians and deal with the pervasive fears of many. These fears are exacerbated by victims' groups, and probably rightly so. How

M. Saunders: Oui. La majorité des condamnés à perpétuité tomberaient probablement dans cette catégorie.

Le sénateur Milne: Est-ce que vous vous opposez aux dispositions du projet de loi qui privent les auteurs de crimes multiples du droit de présenter une demande de libération?

Mme Pate: Le seul cas qui me vient à l'esprit est celui d'un détenu incarcéré dans un pénitencier de la Saskatchewan. Son cas a été soulevé assez souvent par des condamnés à perpétuité et des travailleurs du service correctionnel. Il avait purgé une trentaine d'années de prison pour un meurtre qu'il avait commis. Il était revenu du front et avait tué sa conjointe après avoir découvert qu'elle avait eu une liaison avec un autre homme pendant son absence.

Comme Brian l'a indiqué, nous savons que bon nombre des condamnés à perpétuité sont des délinquants primaires et que bon nombre de leurs crimes ont été commis dans un cadre familial. On examine actuellement les dossiers des femmes qui se sont défendues contre des conjoints violents et qui ont été déclarées coupables d'homicide involontaire ou de meurtre au premier ou au deuxième degré.

Nous estimons que les auteurs de meurtres multiples devraient eux aussi pouvoir se prévaloir de cette disposition. Nous partons du principe que la règle de droit s'applique également à tous.

Nous ne voulons pas que des circonstances et des cas individuels viennent miner nos principes fondamentaux. Toutefois, nous sommes conscients du fait que l'auteur d'infractions multiples a très peu de chances d'être relâché ou même de présenter une demande de libération. Aucun jury ne leur accorderait cette possibilité. Je ne peux même pas imaginer pareille situation.

Je sais qu'il y a des cas où des conjoints violents ont été tués. Je ne sais pas si ces crimes ont donné lieu à des condamnations de meurtre au premier degré, bien que plusieurs femmes aient été reconnues coupables d'homicide involontaire. Je connais deux cas où deux infractions ont été commises par des femmes. Elles ne seraient pas visées par cette disposition.

La question est de savoir s'il est nécessaire de modifier la façon dont nous traitons les gens dans ce pays. La règle de droit s'applique également à tout le monde. Pourquoi devrions-nous changer le système? Il y a très peu de chances qu'on aboutisse à des résultats différents.

J'ai travaillé avec des auteurs de meurtres multiples. Jamais ils n'ont pensé qu'une demande présentée en vertu de l'article 745 pourrait être accueillie. Je ne connais aucun détenu qui ait même présenté une demande. Je vous rappelle que 60 p. 100 d'entre eux ne présentent même pas de demande lorsqu'ils sont admissibles.

Le sénateur Milne: Le gouvernement doit répondre aux préoccupations des Canadiens et apaiser les craintes d'un grand nombre d'entre eux, des craintes qui sont exacerbées par les

do you suggest that government deal with these fears without bringing in a law such as this?

Ms Pate: There is an incredible responsibility on elected officials to take leadership, particularly when they know the information being put forth is incorrect. They must remedy that situation by doing massive public education on these issues.

More than a year ago, when we first realized this issue was coming up, we talked to a number of members of Parliament and a number of bureaucratic staff throughout Justice and the Solicitor General's department. We were advised that this issue would never come to the forefront; that it was a non-issue; that basically there were no concerns with section 745. It was put to us as being tantamount to talking about the death penalty.

Our experience in the year and a half since those discussions has been very much to the contrary. It has been clearly put to me by some of the groups who are advocating for this that they want to chisel away. They are targeting multiple or serial killers who have no illusion that they will ever be released pursuant to section 745. They want to start from that point. They recognize that once they chisel away at the rule of law and the application of the Charter and human rights legislation to those individuals, they will have a perfect introduction for death penalty discussions with regard to those very same individuals. That will start them on that sliding scope for many others.

Those are very real concerns. It is a concern for me as a citizen. I hope that my son and future generations of Canadians will be concerned about this. I hope that you in this committee and all parliamentarians will seriously consider what this means in terms of our future, especially given Canada's desire to be an international forerunner in these fundamental entitlements.

That does not in any way denigrate the needs of victims. I have worked for many years with victims, particularly with women and children. Their needs must be met. Pretending that this sort of provision meets those needs disregards the very real needs of those victims.

Mr. Saunders: The position of the John Howard Society has been very much similar to that of Elizabeth Fry. Once the discussions are opened up about changing the universal application of the section, other exclusions will be added down the road. Others will be precluded, rendering the section totally ineffective. The section would be killed by adding exclusions. We thought it best to try to stop it on that ground right now.

Senator Jessiman: Thank you for your presentation. I am sure you both know that there are four fundamental sentencing purposes. In the order in which I think they should be considered during sentencing, they are protection of society, deterrence against further crimes, punishment, and then rehabilitation.

What concerns me about section 745 is that rehabilitation seems to be getting pushed closer to the forefront and we are forgetting about the other three. I know that it is your job to look

groupes de victimes, sans doute avec raison. À votre avis, comment le gouvernement peut-il s'attaquer à ces craintes sans adopter un projet de loi comme celui-ci?

Mme Pate: Les représentants élus doivent faire preuve de leadership, surtout qu'ils savent que les renseignements véhiculés sont faux. Ils doivent corriger cette situation en lançant une vaste campagne de sensibilisation auprès du public.

Il y a plus d'un an, lorsque nous nous sommes rendu compte pour la première fois que cette question allait être abordée, nous avons rencontré plusieurs parlementaires et fonctionnaires des ministères de la Justice et du Solliciteur général. On nous a dit que cette question n'allait jamais faire l'objet de discussions, que, essentiellement, l'article 745 ne soulevait aucun problème. On nous a laissé entendre que le fait d'ouvrir des discussions sur cet article équivalait à lancer un débat sur la peine de mort.

Nous constatons, un an et demi plus tard, que la situation est tout autre. Certains des groupes en faveur d'un tel débat veulent s'en prendre aux auteurs de meurtres multiples ou aux tueurs en série qui ne pensent même pas pouvoir obtenir une libération en vertu de l'article 745. Ils veulent s'en servir comme point de départ. Ils reconnaissent qu'après s'être attaqués à la règle de droit et aux garanties que confèrent à ces détenus la Charte et la Loi sur les droits de la personne, ils pourront entamer des discussions en vue de faire imposer la peine de mort à ces personnes. Ce sera pour eux un point de départ.

Il s'agit là de préoccupations très réelles. C'est une question qui me préoccupe en tant que citoyenne. J'espère que mon fils et que les générations futures de Canadiens s'intéresseront aussi à cette question. J'espère que les membres du comité et que tous les parlementaires tiendront compte de l'impact qu'un tel projet de loi peut avoir sur notre avenir, compte tenu surtout du fait que le Canada veut faire oeuvre de pionnier à l'échelle internationale pour ce qui est du respect de ces droits fondamentaux.

Cela ne dénigre en aucune façon les besoins des victimes. Pendant de nombreuses années, j'ai travaillé avec des victimes, avec des femmes et des enfants en particulier. Il est indispensable de répondre à leurs besoins. Prétendre que ce genre de disposition permet d'y répondre équivaut à faire peu de cas des véritables besoins de ces victimes.

M. Saunders: La position de la Société John Howard se rapproche beaucoup de celle des sociétés Elizabeth Fry. Dès qu'on envisagera de modifier l'application universelle de l'article, d'autres exclusions seront ajoutées. D'autres seront écartées, rendant cet article complètement inopérant. Ajouter des exclusions anéantirait cet article. Nous avons pensé qu'il valait mieux essayer d'arrêter dès maintenant toute tentative du genre.

Le sénateur Jessiman: Merci pour votre exposé. Je suis sûr que vous connaissez tous les deux les quatre buts principaux de la détermination de la peine. Voici, à mon avis, l'ordre dans lequel il faudrait les envisager: la protection de la société, la dissuasion de commettre tout autre crime, la peine et ensuite, la réadaptation.

Ce qui m'inquiète au sujet de l'article 745, c'est que la réadaptation semble de plus en plus occuper le devant de la scène au détriment des trois autres buts. Je sais que vous vous occupez

after those who have committed crimes and to try to rehabilitate them. I am not advocating the return of the death penalty. Certainly, if there were still such a penalty, the first three purposes would be taken care of.

Do you agree that that should be the order for someone who has committed murder? Should we consider the other three first before we consider the prisoner and the rehabilitation of that prisoner?

Mr. Saunders: Not necessarily in the order of the priority that you have laid them out, senator.

Senator Jessiman: Tell me what priority you would place on them.

Mr. Saunders: Our experience in the John Howard Society has been that the protection of the community is not necessarily enhanced by intensifying the level of punishment that is meted out to an offender.

Senator Jessiman: The death penalty would solve it. Society would be protected against that person.

Mr. Saunders: Society would also be exposed to that officially sanctioned violence get. I would be concerned about the effect on our society and communities if officially-sanctioned state executions became part of our everyday existence. Clearly, I think there is a tradeoff in that regard.

If you are talking just about the individual, that may be so. However, individuals do not live in complete isolation from their communities. The result of any action that the state takes against an individual is not exclusively restricted to that individual. A lot of thought must be given to that.

Senator Gigantès: How do you mean, not exclusively to that individual?

Mr. Saunders: If we do not pay attention to repairing the damage the crime and conflict inflicts on a community, or a victim in that community, and if we were only dealing with the offender, then we are not necessarily repairing the damage or lending any support to the repairing of the damage that the crime or conflict exacts. There is a price to be paid which should be addressed in some way through the justice system. There are needs which must be met that punishment or deterrence do not get at.

I am not sure I have answered your question.

Ms Pate: Protection of the public is the paramount purpose. Many of us who work closely with the system have found that meeting the needs of and providing opportunities for people who can safely integrate into the community best serves the protection of the public, as well as taking into account the fiscal constraints and economic realities.

I am a teacher by training and have worked with adolescents. I also did literacy programs within the prison and the community. In order for deterrence to have effect, people must have a certain level of abstract thinking. They have to be able to think beyond the immediate situation and project what will happen in the future.

de ceux qui ont commis des crimes et que vous essayez de les réadapter. Je ne préconise pas la remise en place de la peine de mort. Certainement, si la peine de mort existait, on n'aurait pas à s'occuper des trois premiers buts.

Êtes-vous d'accord avec cet ordre de priorité dans le cas d'un meurtrier? Devrions-nous envisager les trois autres buts en premier lieu, avant de nous occuper du prisonnier et de sa réadaptation?

M. Saunders: Pas nécessairement dans l'ordre de priorité que vous avez présenté, monsieur le sénateur.

Le sénateur Jessiman: Dites-moi l'ordre de priorité que vous préconisez.

M. Saunders: D'après l'expérience de la Société John Howard, ce n'est pas en intensifiant la peine infligée au contrevenant que la protection de la collectivité est nécessairement mieux assurée.

Le sénateur Jessiman: La peine de mort résoudrait ce problème. La société serait protégée de cette personne.

M. Saunders: La société serait également exposée à une telle violence, officiellement sanctionnée. Si des exécutions officiellement sanctionnées par l'État faisaient partie de notre vie quotidienne, je m'inquiérais de l'effet que cela aurait sur notre société et sur les collectivités. Il me semble évident que l'on peut parvenir à un équilibre à cet égard.

Si vous voulez parler de la personne uniquement, tel peut être le cas. Toutefois, les gens ne vivent pas complètement isolés au sein de leur collectivité. Toute mesure que prend l'État contre une personne ne vise pas exclusivement cette personne. Il faut bien s'en rendre compte.

Le sénateur Gigantès: Que voulez-vous dire par «ne vise pas exclusivement cette personne»?

M. Saunders: Si nous n'essayons pas de réparer le tort causé par un comportement criminel ou par un conflit, tort dont font les frais une collectivité ou une victime au sein de cette collectivité, et si nous nous occupons uniquement du contrevenant, nous ne réparons alors pas nécessairement le tort en question et ne faisons rien pour le réparer. Il y a un prix à payer et le système juridique doit, d'une manière ou d'une autre, le régler. Il y a des besoins auxquels il faut répondre, auxquels la peine ou la dissuasion ne permet pas de répondre.

Je ne suis pas sûr d'avoir répondu à votre question.

Mme Pate: La protection du public est primordiale. Beaucoup de ceux d'entre nous qui avons travaillé en relation étroite avec les représentants du système en place nous sommes aperçus que le fait de répondre aux besoins de ceux qui peuvent se réinsérer au sein de la collectivité sans danger et le fait de leur offrir des possibilités sont ce qui permet de garantir le mieux possible la protection du public, tout en tenant compte des contraintes financières et des réalités économiques.

Je suis professeur qualifié et j'ai travaillé avec des adolescents. J'ai également participé à des programmes d'alphabétisation dans les prisons et au sein de la collectivité. Pour que la dissuasion porte fruit, les gens doivent avoir un certain niveau de pensée abstraite. Ils doivent être en mesure de penser au-delà de la

Deterrence is a notion to which we cling, and I say "we" in the broad sense. Many of us plan for the future. I know very few, if any, individuals who have committed criminal offences who are able to think ahead. Those who have significant abstract thinking abilities often are not in prison. Individuals who are able to think ahead and who would be impacted by issues of deterrence are not the ones who end up in prison.

I appreciate that that is a fundamental principle. The research that has been done in this area, in particular with regard to young people, which is the only area with which I am familiar, has shown that general deterrence and specific deterrence have not been effective.

Senator Jessiman: Would you rank that fourth?

Ms Pate: I would rank that as somewhat irrelevant in terms of the reality.

Senator Jessiman: In the sense that rehabilitation is more important than deterring them from doing it again.

Ms Pate: Rehabilitation depends on how you define it. Certainly I have serious concerns about some of what is being done in the name of rehabilitation. That is, perhaps, a topic for another discussion, although I would be happy to elaborate on it now.

What is meant by punishment is important. If you mean people being held accountable and responsible for their actions and having some consequences, then, yes, punishment is important. It is a reality of our lives. We all take the consequences of our actions in certain ways, although not always through the criminal justice system.

I find it difficult to rank them. Unless we deal with the issues and presenting circumstances which put people in the prison system to start with, and unless we assist them in being able to integrate, then we have one of two choices to make. We either end up with a system in which you kill people, or we have a system in which we are willing to pay to keep these people incarcerated for extended periods of time. The more they are kept in a prison context where there is no focus on reintegration, the more we end up with a brutalizing warehousing situation. This means it is difficult for them ever to integrate. There are some issues that need to be looked at there.

Does that answer your question?

Senator Jessiman: Yes, thank you very much.

I wish to refer to a statement that was given to the House of Commons. I want you to tell me whether it is true or not. It does not have to do with persons who have murdered, but with people who have been arrested. They have either been given parole or released early. They are the type of people whom the parole board thought ready for society. The statement made in 1996 reads as follows:

situation immédiate et de prévoir ce qui se peut se produire dans l'avenir.

La dissuasion est une notion à laquelle nous nous accrochons et je dis «nous» au sens large du terme. Beaucoup d'entre nous faisons des plans pour l'avenir. Je connais très peu de personnes — et peut-être même aucune — qui ont commis des actes criminels qui soient capables de penser à l'avance. Ceux qui ont des capacités importantes en matière de pensée abstraite sont rarement en prison. Les gens qui sont capables de penser à l'avance et qui seraient touchés par des questions de dissuasion ne sont pas ceux qui se retrouvent en prison.

À mon avis, il s'agit là d'un principe fondamental. La recherche qui a été faite dans ce domaine, le seul que je connaisse, au sujet des jeunes gens en particulier, a révélé que la dissuasion générale et la dissuasion particulière ne sont pas efficaces.

Le sénateur Jessiman: Mettriez-vous la dissuasion au quatrième rang?

Mme Pate: Je dirais que la dissuasion est en fait sans rapport avec la réalité.

Le sénateur Jessiman: Au sens où la réadaptation est plus importante que la dissuasion.

Mme Pate: La réadaptation dépend de la définition que vous lui donnez. J'ai bien sûr de gros problèmes à propos de ce qui se fait au nom de la réadaptation. C'est peut-être le thème d'une autre discussion, mais je serais heureuse de m'y attarder dès maintenant.

Ce que la peine signifie est important. Si vous voulez dire par là que des gens sont tenus responsables de leurs actes et en subissent des conséquences, alors oui, la peine joue un rôle important. C'est une réalité de notre vie quotidienne. Nous subissons tous les conséquences de nos actes de certaines manières, même si ce n'est pas toujours par le truchement du système de justice pénale.

Il m'est difficile de classer ces buts. À moins que l'on commence par traiter des questions et des circonstances qui amènent des gens dans le système carcéral, et à moins qu'on ne les aide à se réinsérer, il ne reste qu'une solution sur deux à retenir. Soit on arrive à un système qui permet de supprimer les gens, soit on arrive à un système carcéral dont on est prêt à supporter le coût à payer pour y garder des gens pendant de longues périodes. Plus ils sont gardés dans un contexte carcéral où l'on ne s'occupe absolument pas de la réinsertion, plus on risque d'aboutir à un milieu carcéral où règne la brutalité. Cela revient à dire qu'il leur sera difficile de se réinsérer. Telles sont certaines des questions qu'il faut aborder.

Est-ce que j'ai répondu à votre question?

Le sénateur Jessiman: Oui, merci beaucoup.

J'aimerais me reporter à une déclaration faite à la Chambre des communes. J'aimerais que vous me disiez si elle est exacte ou non. Elle n'a rien à voir avec les personnes qui ont commis un meurtre, mais les personnes qui ont été arrêtées. Ces personnes ont été libérées dans le cadre d'une libération conditionnelle ou d'une libération anticipée. Il s'agit de personnes qui, d'après la Commission des libérations conditionnelles, étaient prêtes à se

Last year 15 people were murdered by those who had been released, either on parole or some other form of early release.

I know they were not murderers; but they were people who had committed a crime. They were in jail, perhaps for robbery. Do those responsible say, "They are the kind of people who will not rob again, but they might kill"? Surely to goodness, when they are releasing these people before they have completed their full sentences, someone considers this.

First, do you know if that is a correct statistic that was given to the House of Commons?

Ms Pate: Who provided the statistic?

Senator Jessiman: It starts:

Mr. Ramsay (Crowfoot): Thank you, Madam Chair.

This is found on page 7 of 69 of the evidence recorded on Tuesday, June 18, 1996.

Ms Pate: I cannot tell you. I would be happy to find out if that is accurate.

Senator Jessiman: Would you not say that if that is true, it is very serious? Although they did not commit murders before they went to jail, they did commit a crime. They were released early because they were the kind of people who, it was thought, could go back onto society and not rob anymore, if that was their crime. I am concerned about that.

Ms Pate: While I do not see this as being germane to the issue of section 745, I think it is entirely possible that there may have been 15 people who spent some time in prison before they committed murder.

Senator Jessiman: You say it does not relate, but it should relate. These people had been released early. Someone made a decision as to whether they were ready for society. I say that has some relationship.

Ms Pate: The decision could have been made either by the National Parole Board or under statutory release, in which case they automatically go back into the community.

To go back to your previous question, as we make our prisons more brutal and less well-resourced in terms of program and rehabilitative supports, and give longer sentences, there is no doubt that we are releasing people who come out angrier and potentially more dangerous to our communities. That is a reality. That should be a concern for you.

Senator Jessiman: The parole board is doing that.

Ms Pate: It may have been people who served their entire sentences, in which case the parole board has no jurisdiction to interfere with their release. That is a very different situation from

réinsérer dans la société. La déclaration faite en 1996 se lit comme suit:

L'année dernière, 15 personnes ont été assassinées par des gens qui avaient été mis en liberté, que ce soit en libération conditionnelle ou dans le cadre d'une autre forme de libération anticipée.

Je sais qu'il ne s'agissait pas de meurtriers; il s'agissait de personnes qui avaient commis un crime. Elles se trouvaient en prison, pour vol peut-être. Est-ce que les personnes compétentes disent: «Il s'agit de personnes qui ne voleront plus, mais qui risquent de tuer»? J'ose espérer que l'on se pose cette question au moment de libérer ces personnes, alors qu'elles n'ont pas purgé toute leur peine.

Tout d'abord, savez-vous si ces statistiques, données à la Chambre des communes, sont exactes?

Mme Pate: Qui a donné ces statistiques?

Le sénateur Jessiman: Cette déclaration commence ainsi:

M. Ramsay (Crowfoot): Merci, madame la présidente.

Elle se trouve à la page 8 des témoignages consignés le mardi 18 juin 1996.

Mme Pate: Je ne peux pas vous le dire, mais je me ferais un plaisir de vérifier si elles sont exactes.

Le sénateur Jessiman: Si tel est le cas, ne pensez-vous pas que c'est très grave? Bien que ces gens-là n'aient pas commis de meurtre, ils ont commis un crime. Ils ont bénéficié d'une libération anticipée, parce qu'ils semblaient, croyait-on, pouvoir se réinsérer au sein de la société sans plus voler, si tant est que le vol soit le crime qu'ils avaient commis. Cela m'inquiète.

Mme Pate: Même si je ne vois pas en quoi cela se rapporte à la question de l'article 745, je pense qu'il est tout à fait possible que 15 personnes aient passé du temps en prison avant de commettre un meurtre.

Le sénateur Jessiman: Vous dites que cela ne se rapporte pas à la question, mais cela devrait s'y rapporter. Ces personnes avaient bénéficié d'une libération anticipée. Quelqu'un a dû décider qu'elles étaient prêtes à se réinsérer au sein de la société. À mon avis, cela a donc un certain rapport.

Mme Pate: Cette décision peut avoir été prise soit par la Commission nationale des libérations conditionnelles, soit dans le cadre d'une libération d'office, auquel cas les personnes en question retournent automatiquement dans la collectivité.

Pour revenir à votre question préalable, si nos prisons deviennent plus brutales, offrent moins de programmes et d'appuis en matière de réadaptation et infligent des peines plus longues, il ne fait aucun doute que les gens que nous libérons en sortent plus en colère et potentiellement plus dangereux pour nos collectivités. Telle est la réalité et cela devrait vous inquiéter.

Le sénateur Jessiman: C'est la Commission des libérations conditionnelles qui en est responsable.

Mme Pate: Il peut s'agir de personnes qui ont purgé toute leur peine, auquel cas la Commission des libérations conditionnelles n'a pas la compétence de s'occuper de leur libération. C'est tout à

people going before a jury which examines all of the information about them.

I asked you for the source of your quote because I am aware that some misinformation has been put forth about people with criminal records committing offences, but they are not necessarily committed while on conditional release. I do not know if the statement you read is accurate.

Senator Jessiman: Here a Mr. Gallaway speaking, but he is talking about a Chief Fantino, who I understand is the president of Canadian Police Association. He is saying that the Canadian Police Association, to a man, all are supportive of the repeal of section 745. Why are the police wanting repeal?

The Chair: Senator Jessiman, the Canadian Police Association will be appearing before this committee.

Senator Jessiman: Thank you, Madam Chair.

Ms Pate, could you comment on that?

Ms Pate: I would encourage you to ask them that directly.

I note that in past the Canadian Association of Chiefs of Police have taken far more progressive positions than this. I am not certain why they are taking this tack. I think there has been much politicizing of some groups, including perhaps the Chiefs of Police. Given that their membership association, the Canadian Police Association, has taken a strong position, it might be difficult for the Canadian Association of Chiefs of Police to take a different position.

I suggest that the same education need be provided to the police as to the general public if that is in fact is their perception. They have been told that this is a loophole. They have been told that release is automatic. I have talked with a number of police officers who believe that to be the case based on information which has been passed through their organization.

Some people called me last year because they were receiving requests for donations to an ad contrary to section 745. Had they not been individuals who knew better, they probably would not have challenged the discussion. They were being given clear misinformation by people calling on behalf of police officers to gain support for those ads.

Those are very real concerns which we continue to have. That kind of misinformation is being given to the police and then passed on by the police, and we encourage you to not perpetuate that misinformation.

Senator Gigantès: I deplore any talk of crimes of passion. Any murderer is deranged, in my view. Someone who kills his wife because he finds her in bed with someone else is deranged. He is not to be blamed less than any other murderer. I think that in this day and age we should stop thinking with any more compassion about these macho nuts than we do of others.

fait différent de la situation de ceux qui comparaissent devant un jury, lequel examine toute l'information à leur sujet.

Si je demande la source de votre citation, c'est parce que je sais que des informations erronées ont été données au sujet de personnes qui ont un casier judiciaire et qui commettent un crime; ce n'est pas nécessairement lorsqu'elles sont mises en liberté sous condition qu'elles commettent ce crime. Je ne sais pas si la déclaration que vous avez lue est exacte.

Le sénateur Jessiman: Je cite ici un certain M. Gallaway qui parle d'un chef Fantino qui, si je comprends bien, est président de l'Association canadienne des policiers. Selon lui, tous les membres de l'association sont en faveur de l'abrogation de l'article 745. Pourquoi la police est-elle en faveur de cette abrogation?

La présidente: Monsieur le sénateur, l'Association canadienne des policiers doit comparaître devant notre comité.

Le sénateur Jessiman: Merci, madame la présidente.

Madame Pate, qu'en dites-vous?

Mme Pate: Je vous recommande de leur poser la question directement.

Je remarque que dans le passé, l'Association canadienne des chefs de police adoptait des positions beaucoup plus progressistes que celle-ci. Je ne suis pas sûre de la raison pour laquelle l'association suit cette voie. Je crois que l'on a beaucoup cherché à politiser certains groupes, y compris peut-être les chefs de police. Étant donné que leur association mère, soit l'Association canadienne des policiers, a pris si fortement position, il est peut-être difficile pour l'Association canadienne des chefs de police d'adopter une autre position.

Je propose que l'on sensibilise la police de la même façon que le grand public, si telle est en fait leur façon de voir les choses. On leur a dit que c'est une échappatoire. On leur a dit que la libération est automatique. J'ai parlé à plusieurs agents de police qui croyaient que tel était le cas en fonction de l'information qui leur a été transmise par leur organisation.

L'an dernier, plusieurs personnes qui avaient reçu des demandes de dons pour une publicité contre l'article 745, m'en ont informée. S'il ne s'était pas agi de personnes qui savent ce qu'elles font, elles n'auraient probablement pas protesté. Ceux qui les appelaient au nom d'agents de police pour obtenir un tel appui leur donnaient des informations erronées.

Il s'agit de vrais problèmes auxquels nous continuons de nous heurter. Cette sorte de désinformation est donnée à la police pour être ensuite transmise par elle; nous vous encourageons à ne pas perpétuer cette désinformation.

Le sénateur Gigantès: Je déplore le fait que l'on parle de crimes passionnels. Tout meurtrier est, à mon avis, dérangé. Celui qui tue sa femme, parce qu'il la trouve au lit avec quelqu'un d'autre, est dérangé. Il ne faut pas le blâmer moins que tout autre meurtrier. Je pense qu'à notre époque, nous devrions cesser d'éprouver plus de compassion pour ces affreux machos que pour les autres.

I agree with you to the extent that I do not think that fear of the death penalty is a deterrent for people like that. That is one reason I do not support the death penalty. The other reason is that I am always afraid that some innocent person will be killed.

However, talking of deterrence and wanting to prevent the majority of murders, which seem to be committed by young men, I suggest total abolition of the sexual organs. That will deter them.

If someone has killed, whatever the motive, I have little sympathy for that person. I wish I were able to support the death penalty, but I cannot. They have done something utterly unforgivable, especially if they are repeat offenders or if they are multiple murderers. The enormity of what they have done is such that I have strong doubts that they can be rehabilitated.

You mentioned warehousing. Do you have another solution?

I cannot see why we would object to the amendments to section 745. Society does have a right to feel a little safer. I am not saying that this amendment will cause it to be safer. Even if it is an illusion, society is entitled to that. I think this need of society is superior to the need of the criminal who, deranged as he is, killed someone else.

What is your reaction?

Ms Pate: Speaking for the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, if it has seemed that we are proposing that those who kill be excused or that there be sympathy for their situation, I want to disabuse all of you of that notion. That is not what we have come here today to suggest, nor is it what we put forth as an organization, ever.

We are not saying that section 745 should be repealed but that as it currently stands it provides the sorts of safeguards of which you speak.

You may have noticed that I do not refer to crimes of passion. I have worked far too long with women who have been in those situations and managed not to end up dead themselves to know that that is a very real issue. The concern we have, however, is that there are some individuals who can contribute to society, and we suggest they should be provided the opportunity to contribute again once they have served their penalty.

If Canada were on the short end in terms of parole ineligibility, I could perhaps understand better the position. If I am missing something, I certainly stand to be corrected by you, but we know that Canada is on the other end, the end of the longest periods of parole ineligibility internationally. Given that reality, it strikes me that to make it even harder for individuals to achieve a section 745 review is completely contrary to where we would want to see our country go.

Je suis d'accord avec vous, je ne crois pas que la crainte de la peine de mort soit dissuasive pour des gens comme ceux-ci. C'est une raison pour laquelle je ne suis pas pour la peine de mort. L'autre raison, c'est que j'ai toujours peur qu'un innocent ne soit tué.

Toutefois, en matière de dissuasion et si l'on veut empêcher la majorité des meurtres, lesquels semblent être commis par des jeunes gens, je propose la suppression totale des organes sexuels. Cela les dissuadera.

Si quelqu'un a commis un meurtre, quelqu'en soit le motif, j'éprouve peu de sympathie à son égard. J'aimerais pouvoir être pour la peine de mort, mais je ne le peux pas. Ces meurtriers ont fait quelque chose de complètement impardonnable, surtout s'il s'agit de récidivistes ou de personnes coupables de plus d'un meurtre. L'énormité de ce qu'ils ont fait est telle que je doute fort qu'ils puissent être réadaptés.

Vous avez parlé de l'emprisonnement. Avez-vous une autre solution?

Je ne vois pas pourquoi nous nous opposerions aux modifications à l'article 745. La société a le droit de se sentir plus en sécurité. Je ne dis pas que cette modification le permettra. Même si c'est une illusion, la société y a droit. Je crois que ce besoin de la société l'emporte sur le besoin du criminel qui, même s'il est dérangé, a tué quelqu'un d'autre.

Qu'en pensez-vous?

Mme Pate: Je représente ici l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry; s'il vous semble que nous proposons que ceux qui tuent soient excusés ou que l'on éprouve de la sympathie à leur endroit, détrompez-vous. Ce n'est pas ce que nous proposons aujourd'hui ni ce que nous avons jamais proposé en tant qu'organisation.

Nous ne disons pas que l'article 745 devrait être abrogé, mais que sous son libellé actuel, il offre les genres de sauvegarde dont vous parlez.

Vous avez peut-être remarqué que je ne parle pas des crimes passionnels. J'ai travaillé beaucoup trop longtemps avec des femmes qui se sont trouvées dans de telles situations et qui ont réussi à s'en sortir indemnes pour savoir qu'il s'agit d'un vrai problème. Ce qui nous inquiète toutefois, c'est qu'il y a des personnes qui peuvent contribuer à la société; nous proposons qu'on leur donne la possibilité de le faire de nouveau, une fois qu'elles auront purgé leur peine.

Si les périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle étaient très courtes au Canada, je pourrais peut-être mieux comprendre ce point de vue. Si quelque chose m'échappe, dites-le-moi, s'il vous plaît; nous savons toutefois que les périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle au Canada sont les plus longues par comparaison à d'autres pays. Compte tenu de cette réalité, il m'apparaît clairement que le fait de rendre la révision judiciaire en application de l'article 745 encore plus difficile va complètement à l'encontre de ce que nous souhaitons pour notre pays.

To diminish the rule of law for individual cases reminds me far too much of other regimes in other times in other parts of the world where certain people were determined to be synonymous with human refuse. As an organization, we would not be willing to make those sorts of assessments. That in no way means we condone the behaviour. However, we are not prepared to say that certain persons are not permitted to have the same application of the rule of law. We are saying that it must be universally applied, or else we end up with the sort of despotic regimes that we have seen in other times and in other jurisdictions.

Senator Gigantès: We do apply the law unequally in many ways.

Ms Pate: If you are talking about systemic discrimination, I would agree absolutely, but that is another issue.

Senator Gigantès: You said we are on the long end of the scale for parole ineligibility compared with other countries.

Ms Pate: That is right.

Senator Gigantès: What are the consequences in comparison? How do shorter periods of ineligibility affect crime rates in other western countries? Do you have such statistics?

Ms Pate: I have some. As more become available, I will be happy to share them with you.

In the Netherlands, a life sentence has historically meant in the neighbourhood of a five-year ineligibility period, which means five years for murder, and they have no appreciable difference in crime rate.

Senator Gigantès: Are you speaking of repeat crime rate?

Ms Pate: That is crime rate overall. I do not know if they have differentiated.

Senator Gigantès: That is the statistic which is pertinent. Does releasing a very serious offender such as a murderer early increase the number of repeat crimes or does it not? That is the statistic that should teach us something.

Ms Pate: I believe that if an increase in crime rates among recidivists did result, that would be noted. The fact that crime rates among recidivists is not noted in the information that we have been able to glean would suggest it is not a factor. In fact, if there were increased numbers of repeat offenders, the crime rate would be indicative. We would probably be seeing changes in the legislation.

Senator Gigantès: If I had gone to my former boss, Senator Doyle, with such an assumption as a journalist, he would not have accepted it.

The Chair: He has very high standards.

Senator Gigantès: That is right. You are making a great leap of faith in that assumption.

Le fait d'amoindrir la portée de la règle de droit pour des cas particuliers me rappelle beaucoup trop d'autres régimes, à d'autres époques, dans d'autres parties du monde, où certaines personnes étaient considérées comme des déchets humains. En tant qu'organisation, nous ne serions pas prêts à faire ce genre de choses. Cela ne veut absolument pas dire que nous pardonnons certains comportements. Toutefois, nous ne sommes pas prêts à dire que certaines personnes ne devraient pas être soumises à la même règle de droit. Ce que nous disons, c'est que règle doit être universelle, si l'on ne veut pas aboutir au genre de régime despotique dont nous avons été témoins à d'autres époques et dans d'autres pays.

Le sénateur Gigantès: Nous appliquons la loi inégalement à de nombreux égards.

Mme Pate: Si vous voulez parler de discrimination systémique, je suis absolument d'accord, mais c'est une toute autre question.

Le sénateur Gigantès: Vous avez dit que les périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle sont très longues au Canada par rapport à d'autres pays.

Mme Pate: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: Quelles sont les conséquences d'avoir des périodes plus longues? Quel effet ont des périodes plus courtes sur le taux de criminalité dans le reste de l'Occident? Avez-vous des données statistiques à ce sujet?

Mme Pate: J'en ai quelques-unes. À mesure que j'en recevrai d'autres, je vous les communiquerai volontiers.

Aux Pays-Bas, la peine d'emprisonnement à perpétuité a toujours été assortie d'une période d'inadmissibilité de cinq ans à peu près, ce qui signifie que le meurtrier ne peut être libéré avant cinq ans. On ne remarque pas de différence notable dans le taux de criminalité des Pays-Bas.

Le sénateur Gigantès: Vous parlez du taux de crimes commis par des tueurs en série?

Mme Pate: Je parle du taux de criminalité général. J'ignore si l'on fait de telles distinctions dans les données.

Le sénateur Gigantès: C'est pourtant ce qui nous intéresse. La libération anticipée de criminels dangereux, par exemple de meurtriers, fait-elle augmenter le taux de récidive? Voilà une donnée statistique qui nous serait utile.

Mme Pate: Si la libération anticipée entraînait une hausse du taux de récidive, cela se saurait. Le fait que les données n'en fassent pas état séparément laisse croire que ce n'est pas un facteur. En fait, s'il y avait plus de récidivistes, le taux de criminalité l'aurait fait ressortir. On serait probablement en train de modifier la loi.

Le sénateur Gigantès: Si, en tant que journaliste, je m'étais présenté au sénateur Doyle, mon ancien patron, avec une telle hypothèse, il m'aurait renvoyé à mes devoirs.

La présidente: Il est très exigeant.

Le sénateur Gigantès: C'est exact. C'est tout un acte de foi que vous nous demandez de faire.

Ms Pate: I accept the criticism. We do not have those statistics. It is a good point and I will follow up on it to try to discover whether those statistics exist.

As I said, however, the average is between 10 and 15 years of parole ineligibility. In South Africa, which is generally not seen as a progressive state, parole ineligibility is 10 years. In the United States, parole ineligibility is 15 years, in those states where they do not have the death penalty. Their statistics do not show repeat murderers. They show, in fact, decreases.

Senator Gigantès: Because of long periods of ineligibility?

Ms Pate: No. Nowhere have I seen those links been made directly.

Senator Gigantès: What were you saying about those states in the United States?

Ms Pate: There are some states where they have no parole eligibility for life sentences and there are some where they have the death penalties.

Senator Jessiman: Do you have these statistics for Singapore?

Ms Pate: No, I do not.

Senator Gigantès: I do not think South Africa is pertinent. There are parts of the United States which also are not pertinent because of the dreadful racial mix.

I should like to think that if we released criminals on parole earlier, it would decrease the repeat crime rate and that these people would turn out to be citizens who do not threaten society or themselves. That is pertinent information that I should like to have.

Mr. Saunders: We do have some statistics about the success of the current provisions. We know how effective section 745 has been over the last 20 years in terms of the people who have applied and who have been released. We know what the effect of the provisions have been as they stand now. We have those statistics.

The Chair: We would be seeking statistics from 1987. The death penalty was abolished in 1976 and section 745 did not become legislation until 1987.

Mr. Saunders: I am sorry, that is right.

Ms Pate: With regard to those statistics, we do know that one offender has reoffended with armed robbery. The parole of two offenders was revoked for technical violations.

The Chair: We have those statistics.

Senator Lewis: What is the situation as far as applications under the present section 745? There is a procedure now, is there not?

Mme Pate: Votre critique est valable. Nous n'avons pas de données statistiques à ce sujet. Vous avez soulevé une excellente question. J'y donnerai suite; j'essaierai de savoir si ces données existent.

Comme je l'ai dit, toutefois, la période d'inadmissibilité à une libération conditionnelle varie, en moyenne, de 10 à 15 ans. En Afrique du Sud, qui n'est pas, en règle générale, perçue comme un pays progressif, la période d'inadmissibilité est de 10 ans. Aux États-Unis, elle est de 15 ans, dans les États où il n'y a pas de peine de mort. Leurs données statistiques ne révèlent pas une progression de la criminalité causée par les tuteurs en série. En fait, elle révèle une diminution.

Le sénateur Gigantès: En raison des longues périodes d'inadmissibilité?

Mme Pate: Non. On n'a jamais établi de lien direct.

Le sénateur Gigantès: Que disiez-vous au sujet de ces États, aux États-Unis?

Mme Pate: Aux États-Unis, certains États ne prévoient pas d'admissibilité à une libération conditionnelle pour les condamnés à la prison à perpétuité et certains autres appliquent la peine capitale.

Le sénateur Jessiman: Avez-vous des données statistiques au sujet de Singapour?

Mme Pate: Non, je n'en ai pas.

Le sénateur Gigantès: Je ne crois pas que l'exemple de l'Afrique du Sud soit pertinent, ici. Celui de certaines régions des États-Unis ne l'est pas, non plus, en raison des horribles problèmes raciaux qu'ils ont là-bas.

J'aime à croire que, si nous accordons une libération anticipée à des criminels, le taux de récidive baisse et que ces personnes ne représentent pas une menace pour la société ou pour elles-mêmes. Voilà ce que j'aimerais vérifier.

M. Saunders: Nous possédons certaines données statistiques sur le taux de succès obtenu dans le cadre des dispositions actuelles. Nous savons à quel point l'article 745 a été efficace au cours des 20 dernières années, en termes de personnes qui ont demandé et qui ont obtenu leur libération conditionnelle. Nous connaissons les effets des dispositions actuelles. Nous avons ces données.

La présidente: Nous aimerions obtenir des données statistiques remontant à 1987. La peine de mort a été abolie en 1976, et l'article 745 n'a pas été adopté avant 1987.

M. Saunders: Désolé; vous avez raison.

Mme Pate: En ce qui concerne ces données statistiques, nous savons qu'un délinquant a récidivé en commettant un vol à main armée. La libération conditionnelle de deux autres a été révoquée pour avoir, en droit strict, commis des quasi-délits.

La présidente: Nous avons ces données.

Le sénateur Lewis: Quelle est la situation en ce qui concerne les demandes présentées en vertu de l'actuel article 745? Il existe maintenant une procédure, n'est-ce pas?

Senator Jessiman: It goes straight to the jury.

Senator Lewis: In answer to a question of Senator Nolin, you spoke about the time these applications would take and the cost of them. What is the present procedure? Is it similar to what is set out in the proposed clauses?

Ms Pate: The amendment adds another layer of process to decision making about whether someone is eligible for a section 745 review. Currently, after 15 years an individual may apply for a review of their case by a jury.

Senator Lewis: I am wondering about the actual procedure. Is the application made to a judge, the same as it would be under this proposition?

Ms Pate: It would be basically the same. The additional step is application to a judge first. If the judge determines, based on the information put forth, that the case should go to the jury, it would go to the jury.

Senator Nolin: It goes directly to the jury.

Senator Jessiman: Do you have statistics on how many applications have been considered by juries to be frivolous? If there have been a number that were frivolous, this step, although it is an extra step, will certainly save money because it will eliminate the necessity of proceeding immediately to a jury.

In cases that are successful, you are right, this is an extra step. However, in those that have been shown to be frivolous, this extra step will save money and time.

Ms Pate: This extra step may or may not save time and money. Although 20 per cent of applicants have been unsuccessful before a jury, I suggest that that does not necessarily mean they were frivolous applications.

Senator Jessiman: The judge may also say that although an application may not be frivolous, he does not think it has a chance.

If only 20 per cent have been unsuccessful, with a judge eliminating those cases which are unlikely to be successful, perhaps 90 per cent or 95 per cent will prove to be successful.

The Chair: We have alerted the Solicitor General's office about some of the statistics being asked for. It is really not the purview of these witnesses to have those kinds of statistics at their fingertips. If additional statistics become available, we will distribute them to all members of the committee.

Senator Lewis: Under the proposed amendment, the judge would make a decision based on the written material provided and follow the same criterion as the jury would consider. Is that the same situation as under the present legislation?

Senator Jessiman: There is no judge at the moment.

Senator Lewis: Is the criterion for the jury the same?

The Chair: Yes.

Le sénateur Jessiman: Un jury est immédiatement saisi de la demande.

Le sénateur Lewis: Lorsque vous avez répondu à la question du sénateur Nolin, vous avez parlé du temps qu'absorberaient ces demandes et de leur coût. En quoi consiste la procédure actuelle? Ressemble-t-elle à ce qui est prévu dans le projet de loi?

Mme Pate: La modification projetée ajoute une autre étape au processus de décision relatif à l'admissibilité à une révision judiciaire. Actuellement, au bout de 15 ans, le détenu peut demander une révision judiciaire par un jury.

Le sénateur Lewis: Je m'interroge au sujet de la procédure actuelle. La demande est-elle présentée à un juge, tout comme ce qui est proposé ici?

Mme Pate: Cela reviendrait essentiellement au même. L'étape additionnelle consiste à d'abord présenter la demande à un juge. Si, d'après les renseignements fournis, le juge décide qu'un jury devrait être saisi de la question, c'est ce que l'on fera.

Le sénateur Nolin: La demande est donc directement soumise à un jury.

Le sénateur Jessiman: Avez-vous des données statistiques sur le nombre de demandes frivoles présentées à des jurys? Si un certain nombre d'entre elles l'étaient, cette étape, bien qu'elle s'ajoute à la procédure, fera certes épargner puisqu'elle éliminera le besoin d'en saisir immédiatement le jury.

Lorsque la décision est favorable, vous avez raison, il s'agira d'une étape supplémentaire. Cependant, lorsque la demande est frivole, cette étape supplémentaire fera économiser de l'argent et du temps.

Mme Pate: Elle peut en faire économiser comme elle peut ne pas le faire. Bien que 20 p. 100 des demandes étudiées par un jury aient été rejetées, elles n'étaient pas forcément frivoles.

Le sénateur Jessiman: Le juge peut aussi décider que, même si elle n'est pas frivole, la demande risque d'être rejetée.

Si seulement 20 p. 100 des demandes étaient rejetées auparavant, maintenant qu'un juge doit éliminer celles qui seront vraisemblablement rejetées, entre 90 et 95 p. 100 des demandes seront peut-être acceptées désormais.

La présidente: Nous avons informé le cabinet du Solliciteur général de certaines données statistiques que nous aimerions avoir. Ce n'est vraiment pas à ces témoins de vous fournir ce genre de renseignements. Si nous obtenons d'autres données, nous vous les ferons distribuer.

Le sénateur Lewis: Aux termes de la modification projetée, le juge rendrait sa décision en fonction de la documentation qui lui est fournie et des mêmes critères qu'un jury. Est-ce ainsi que cela se déroule aux termes de la loi actuelle?

Le sénateur Jessiman: Pour l'instant, le juge n'intervient pas.

Le sénateur Lewis: Le critère sur lequel se fonde le jury est-il le même?

La présidente: Oui.

Senator Lewis: What is the usual procedure? It may be different in different jurisdictions. Is the submission to the jury by way of written documentation or is there a full hearing?

Ms Pate: There is usually a full hearing, including witnesses.

Senator Lewis: Is it done in open court?

Ms Pate: Yes, it is.

Senator Lewis: There is an implication in these proposed amendments that in the first instance the judge will make his or her determination on the basis of written material. The same criteria would be used by both the judge and the jury. If you read it in one way you, would think that the jury's determination would be on the same basis; that is, only on written material. The provision states that the chief justice of each jurisdiction can or may make such rules, as required.

Would this provide a different procedure than the current one?

Ms Pate: Our concern is that it may limit what is put before the judge. Often there is *viva voce* evidence. Testimony in person provides opportunities for the judge and jury to hear more directly from both the prisoner, who may or may not have sufficient literacy skills to present him or herself sufficiently, and from other people who have done work in the area and know this individual. They have researched everything from personal information to the broader issue of release of parolees generally.

Senator Lewis: There seems to be no procedure set out to cover that in this bill.

Ms Pate: There is a procedure set out for the judge to review.

Will you be hearing from the Canadian Bar Association on this matter?

Senator Lewis: Yes.

Ms Pate: You will likely hear about some of this from them. In some jurisdictions, there are concerns about having that stage in place. I do not presume to be able to speak with any authority on those issues, but I encourage you to ask representatives from the Canadian Bar Association about issues they may perceive.

We already see issues in that in some jurisdictions virtually no section 745 applications have been successful. In others, there has been relatively greater success, dependent upon who sits on the bench.

Senator Doyle: In the course of our questioning on this bill we heard a good deal that went beyond the bill. There was discussion about parole in general; whether it is a good thing, and whether it is being done in the right way. We are occasionally brought back to the bill by people like Senator Gigantès, who talk about the enormity of what these people have done.

Would you have found it more useful at this time to have had a general reconsideration of parole as a whole and how it is exercised rather than a discussion on this narrow area on which

Le sénateur Lewis: Comment procède-t-on habituellement? La procédure est peut-être différente d'une compétence à l'autre. La demande est-elle présentée au jury sous forme de documentation ou y a-t-il audience en bonne et due forme?

Mme Pate: Habituellement, il y a audience en bonne et due forme, y compris audition de témoins.

Le sénateur Lewis: L'audience est-elle publique?

Mme Pate: Oui, elle l'est.

Le sénateur Lewis: Les modifications projetées laissent entendre qu'en première instance, le juge rendra sa décision en fonction de la documentation qui lui est soumise par écrit. Les mêmes critères seront utilisés à la fois par le juge et par le jury. On pourrait facilement croire que le jury se prononcera en fonction du même document écrit. Aux termes du projet de loi, le juge en chef de chaque juridiction peut prendre des règles en ce sens, au besoin.

Cela aboutirait-il à une procédure différente de la procédure actuelle?

Mme Pate: Nous craignons que cela limite peut-être ce qui est soumis au juge. Souvent, une preuve est soumise de vive voix. L'audition de témoignages donne l'occasion au juge et au jury d'interroger le détenu, qui ne s'exprime peut-être pas assez bien pour plaider sa cause, et d'autres personnes qui travaillent dans le domaine et qui connaissent le détenu. Elles connaissent bien tout le dossier, allant de renseignements personnels sur le détenu à la question plus générale de la libération conditionnelle.

Le sénateur Lewis: Le projet de loi à l'étude ne semble pas prévoir de procédure à cet effet.

Mme Pate: Il prévoit la révision par un juge.

L'Association du Barreau canadien viendra-t-elle témoigner à cet égard?

Le sénateur Lewis: Oui.

Mme Pate: Les porte-parole aborderont probablement le sujet avec vous. Dans certaines juridictions, la mise en place de cette étape supplémentaire préoccupe. Je ne me prétends pas une autorité en la matière, mais je vous encourage à interroger les représentants de l'Association du Barreau canadien.

Nous prévoyons déjà des difficultés puisque, dans certaines compétences, il n'y a pratiquement pas eu de libération conditionnelle suite à des demandes présentées aux termes de l'article 745. Dans d'autres, par contre, le taux de libération a été relativement plus élevé, selon le juge auquel la demande était présentée.

Le sénateur Doyle: En réponse à des questions que nous avons posées au sujet du projet de loi à l'étude, on nous a fait beaucoup de déclarations qui débordaient du cadre du projet de loi. Ainsi, il a été question du principe de la libération conditionnelle: est-ce un bon principe et est-il bien appliqué? À l'occasion, des personnes comme le sénateur Gigantès nous rappellent à l'ordre en parlant de la gravité des crimes commis.

Selon vous, aurait-il été plus utile, actuellement, de faire un examen général du principe de la libération conditionnelle et de son application que d'examiner ce point particulier au sujet duquel

we have not been presented with any evidence that shows it is not working? Should we have been looking at more general questions than the problem of lifers and public alarm at the enormity of what they have done?

Ms Pate: I agree that we have strayed into a general discussion around the appropriateness of parole. The manner in which it is currently utilized and resourced is among the issues which have not been put squarely on the table, but I should like to do so now.

Those discussions will happen. It clouds this issue because some of the concerns which have been raised here are concerns that are more generic to provisions of the Corrections and Conditional Release Act, as well as other proposed bills that are coming forth. In fact, section 745 itself is not a provision that has been shown to be ineffective or unable to provide the protections that are being expected by the public or by parliamentarians.

The five-year review of the Corrections and Conditional Release Act which is currently in progress will address some of those concerns. My hope is that some of the discussion which arose from the most recent bills that have been presented by Minister Rock will also produce some of that discussion. It is a discussion that we very much need to have.

The position of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies is that a big part of problem is that we become increasingly focused on detention of individuals as opposed to paroling in our parole system. The levels of support and supervision available in the community has directly impacted upon the success and the problems that are being presented in terms of parolees who have committed offences or were released without sufficient supervision. People being released without supervision after spending incredible periods of time is an even greater issue, from our perspective.

Mr.. Saunders: This has served as a lightning rod for the discussion that people want to have around the question of conditional release. Sadly, it has clouded the issue of whether the section has done what it was designed to do.

Our position is that this section works. We would hate to see the section thrown out simply because people want to talk about the general questions around conditional release. That discussion needs to happen, but this is not the most appropriate time to have it.

Senator Doyle: In most matters that come to this committee, we have the opportunity to talk to all the people who might be affected by what we do. We do not always have that opportunity when we are dealing with people who have lost their rights because of their behaviour, although the committee has, from time to time, visited most of the prisons in the country. My own experience in that area has not been to make me soft on inmates, or not to make me want to be much more harsh, but to want more information than we receive.

Some members on the committee might have watched a program on CBC *Newsworld* last night on Warkworth prison in which a group of 20 or 30 lifers were questioned about this bill and about other legislation which affects them. I learned one thing that might have been useful here this morning concerning the

on ne nous a pas prouvé qu'il existe des lacunes? Aurait-il fallu que nous nous penchions sur des questions d'ordre plus général que le problème des condamnés à la prison à perpétuité et de l'inquiétude semée dans la population par la gravité des crimes?

Mme Pate: Je suis d'accord avec vous que nous nous sommes éloignés du sujet en discutant de la pertinence des libérations conditionnelles. On n'a pas encore abordé carrément cette question, entre autres, mais j'aimerais le faire maintenant.

Ces débats sont inévitables. Ils obscurcissent la question parce que certaines des préoccupations soulevées ici se rapportent davantage aux dispositions de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition ainsi qu'à d'autres projets de loi qui seront bientôt examinés. En fait, rien ne prouve que l'article 745 comme tel est inefficace ou qu'il n'offre pas la protection attendue du grand public ou des parlementaires.

Il en sera question dans le cadre de l'examen quinquennal de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition actuellement en cours. J'espère que certains débats qui ont suivi le dépôt des derniers projets de loi du ministre Rock donneront lieu à ce genre de discussions, qui s'imposent vraiment.

L'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry a pour principe qu'une grande partie du problème réside dans le fait que, dans notre système de libération conditionnelle, nous insistons de plus en plus sur la détention plutôt que sur la libération. Les niveaux de soutien et de supervision communautaires ont une influence directe sur le succès du programme et les problèmes qui en résultent, en termes de personnes libérées sous condition qui commettent des crimes ou de personnes libérées sans suffisamment de supervision. Selon nous, il est encore plus important de débattre de la libération de détenus sans supervision, après je ne sais combien d'années d'incarcération.

M. Saunders: Le projet de loi a servi d'amorce au débat souhaité au sujet de la libération conditionnelle. Malheureusement, ce débat nous a empêchés de voir si l'article avait bel et bien eu l'effet anticipé.

Nous croyons que c'est le cas. Il serait désolant de voir l'article abrogé simplement parce que l'on souhaite parler du principe des libérations conditionnelles. Il faut en débattre, mais ce n'est pas vraiment le moment de le faire.

Le sénateur Doyle: Dans la plupart des dossiers dont est saisi le comité, il a l'occasion d'échanger avec tous ceux qui pourraient être touchés par son travail. Ce n'est pas toujours le cas lorsqu'il est question de personnes qui ont perdu leurs droits en raison de leur comportement, bien que le comité ait, à l'occasion, visité la plupart des prisons du pays. Ma propre expérience dans ce domaine n'a pas assoupli mon attitude à l'égard des détenus, pas plus qu'elle ne l'a durcie. Cependant, je souhaite obtenir plus de renseignements que nous n'en avons actuellement.

Certains membres du comité ont peut-être regardé l'émission *Newsworld*, à CBC, hier soir, dans laquelle on a interrogé une vingtaine ou une trentaine de détenus de Warkworth condamnés à la prison à perpétuité au sujet du projet de loi et d'autres lois qui les affectent. J'ai appris quelque chose qui aurait peut-être été

question which Senator Jessiman raised about pushing back the various things we must do with regard to imprisoning people and putting the concentration on rehabilitation.

The argument put forth by convicts, if you are to believe them, was that lifers have a difficult time getting into programs. They are told, "You have lots of time to get your diplomas. We will give the programs to the guys we have for two or three or five years."

The interviewer asked them what was the most difficult thing they had to deal with in the prison system. Most of these people had been in several prisons. They were not referring only to Warkworth, which is where they now reside. There was total agreement that the thing they were most afraid of was fear, fear of their guards, fear of their fellow prisoners, fear of themselves, fear of the prison system, and fear of us, as legislators. As Mr. Roosevelt said, we have nothing to fear but fear itself. That does not necessarily leave a vacuum.

I am sure that members of the committee know that you can get copies of these broadcasts from our library. There are parts of the program which were merely television, but there are also parts of it which I found informative from the people we are not hearing this time around.

The Chair: Senator Doyle, I did not watch that program last evening and I do not know how many other senators had the opportunity to do so. We have an empty day in this period of discussion. Would you like us to set up a screening of that program for this committee?

Senator Doyle: If you did, I would watch it again myself.

The Chair: We will try to arrange for such a screening for members of the committee. I will make it on a regularly scheduled day so that we will not have to make special arrangements.

I thank you very much for your presentation this morning. It was informative.

Senator Nolin: I should like to make a correction for Senator Gigantès. He referred to passion, and homicide committed under the heat of passion. The Criminal Code already has a provision dealing with that type of situation, and it does not fall under murder. If it is properly in evidence and argued, the court will take that into consideration and it will not be a murder, so it will not be applicable to what we are looking at.

Senator Gigantès: I object to that. Murder is murder.

Senator Nolin: I know, but it is not murder now in the Criminal Code.

The Chair: I also would like to make a correction. Mr. Saunders and I were both a little bit right and yet neither was entirely right. Section 745 was passed in 1976 but no one became eligible until 1987. Therefore, we do not have any statistics for that period of time.

utile, ce matin, quand le sénateur Jessiman a parlé de se concentrer sur la réadaptation plutôt que sur l'incarcération.

D'après les détenus, les condamnés à la prison à perpétuité éprouvent des difficultés à s'inscrire à des programmes. Ils se font répondre qu'ils ont tout le temps voulu pour obtenir leur diplôme, que l'on préfère y inscrire des prisonniers qui ne sont là que pour deux, trois ou cinq ans.

L'intervieweur leur a demandé ce qui leur causait le plus de difficultés dans le système carcéral. La plupart d'entre eux avaient connu plusieurs prisons. Leur réponse ne concernait donc pas uniquement Warkworth, où ils se trouvent actuellement. Ils étaient tous d'accord que leur plus grande crainte était la peur — peur des gardes, peur des autres détenus, peur de soi-même, peur du système carcéral et peur de nous, les législateurs. Comme l'a dit M. Roosevelt, il n'y a rien à craindre, si ce n'est la peur elle-même. Cela ne crée pas forcément un vide.

Je suis sûr que les autres membres du comité sont au courant qu'on peut obtenir de la bibliothèque une cassette de cette émission. Certaines parties de l'émission étaient simplement du divertissement, mais d'autres étaient fort instructives pour ceux qui veulent connaître le point de vue de ceux que nous n'entendrons pas, cette fois-ci.

La présidente: Sénateur Doyle, je n'ai pas vu cette émission, hier soir, et j'ignore combien de sénateurs en ont eu l'occasion. Nous avons laissé une journée libre, dans le cadre de cette discussion. Aimerez-vous que nous organisions une séance de visionnement de l'émission?

Le sénateur Doyle: S'il y en avait une, moi-même, je regarderais à nouveau l'émission.

La présidente: Nous essayerons d'organiser une telle séance à l'intention des membres du comité. Je m'arrangerai pour qu'elle ait lieu une journée ordinaire de séance. De cette façon, il ne sera pas nécessaire de prendre des dispositions spéciales.

Je vous remercie beaucoup de cet exposé, ce matin. Il a été instructif.

Le sénateur Nolin: J'aimerais apporter une correction à ce qu'a dit le sénateur Gigantès. Il a parlé de passion et d'homicide commis sous le coup de la passion. Le Code criminel contient déjà une disposition relative à ce genre de crime qu'il ne qualifie pas de meurtre. Si la preuve est bien faite et la cause bien plaidée, le tribunal en tiendra compte et ne jugera pas la personne coupable de meurtre. La situation ne s'applique donc peut-être pas à ce qui fait l'objet de notre examen.

Le sénateur Gigantès: Je m'y oppose. Un meurtre est un meurtre.

Le sénateur Nolin: Je le sais, mais le Code criminel ne le considère pas comme tel, actuellement.

La présidente: J'aimerais, moi aussi, rétablir un fait. M. Saunders et moi-même avons tous deux raison jusqu'à un certain point, mais nous avons aussi tous deux tort. L'article 745 a été adopté en 1976, c'est vrai. Par contre, nul n'est devenu admissible à la libération conditionnelle avant 1987. Par conséquent, il n'existe pas de donnée statistique sur cette période.

Ms Pate: Given Senator Doyle's comment, the Lifers' Committee at the Prison for Women sent a letter to the House of Commons standing committee. They are very interested in providing the information directly, if that is something you would like. I do not know whether you received that letter as well.

The Chair: We have not received it but we will look into it.

Honourable senators, we will now consider Bill S-3 *in camera*.

The committee proceeded *in camera*.

Mme Pate: Étant donné le commentaire fait par le sénateur Doyle, je signale que le comité des condamnées à la prison à perpétuité du centre de détention des femmes a envoyé une lettre au comité permanent de la Chambre des communes. Il aimerait beaucoup fournir lui-même l'information, si cela vous intéresse. J'ignore si vous avez, vous aussi, reçu cette lettre.

La présidente: Nous ne l'avons pas reçue, mais nous irons aux renseignements.

Honorables sénateurs, la séance se déroulera maintenant à huis clos afin d'examiner le projet de loi S-3.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-45:

From the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

Ms Kim Pate, Executive Director.

From the John Howard Society:

Mr. Brian Saunders, Executive Director (New Brunswick).

Pour le projet de loi C-45:

De l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry:

Mme Kim Pate, directrice exécutive.

De la Société John Howard:

M. Brian Saunders, directeur exécutif (Nouveau-Brunswick).

YC24
-L32

Canadian
Publications



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Wednesday, November 6, 1996

Le mercredi 6 novembre 1996

Issue No. 34

Fascicule n° 34

Fourth meeting on:
Examination of Bill S-3,
An Act to amend the Criminal Code
(plea bargaining)

Quatrième réunion concernant:
L'examen du projet de loi S-3,
Loi modifiant le Code criminel
(accord sur le chef d'accusation)

Third meeting on:
Examination of Bill C-45,
An Act to amend the Criminal Code
(judicial review of parole ineligibility)
and another Act

Troisième réunion concernant:
L'examen du projet de loi C-45,
Loi modifiant le Code criminel
(révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération
conditionnelle) et une autre loi en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Moore
Jessiman	Pearson
Lewis	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Moore
Jessiman	Pearson
Lewis	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 6, 1996

(46)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, *in camera*, in Room 505, Victoria Building, at 4:05 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Carstairs, Doyle, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Moore, Nolin, and Pearson (10).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Canadian Association of Chiefs of Police:

Chief Julian Fantino (London, Ontario), Member, Law Amendments Committee.

From The Canadian Police Association:

Mr. Grant Obst, Vice-President;
Mr. Scott Newark, Executive Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 2, 1996, the committee continued its consideration *in camera* of Bill S-3, An Act to amend the Criminal Code (plea bargaining). (*See Issue No. 28, September 26, 1996, for full text of Order of Reference.*)

The committee considered a draft report.

After debate,

It was agreed — THAT the Committee report to the Senate recommending that Bill S-3 not be proceeded with further.

At 4:10 p.m., the committee continued in public.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 22, 1996, the committee continued its consideration of Bill C-45, An Act to amend the Criminal Code (judicial review of parole ineligibility) and another Act. (*See Issue No. 32, Wednesday, October 30, 1996, for full text of Order of Reference.*)

Chief Julian Fantino made a statement.

Mr. Grant Obst and Mr. Scott Newark made a statement.

The witnesses answered questions.

Chief Fantino left with the committee a copy of the Canadian Association of Chiefs of Police's resolution regarding the repeal of section 745 of the Criminal Code. (*Exhibit No. 5900 LI-C-45-34 '2'*)

At 5:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 6 novembre 1996

(46)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à huis clos, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, à 16 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Carstairs, Doyle, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Moore, Nolin et Pearson (10).

Également présente: Marilyn Pilon, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Association canadienne des chefs de police:

Chef Julian Fantino (London (Ontario)), membre, Comité de modification des lois.

De l'Association canadienne des policiers:

M. Grant Obst, vice-président;
M. Scott Newark, directeur exécutif.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 2 mai 1996, le comité poursuit son examen, à huis clos, du projet de loi S-3, Loi modifiant le Code criminel (accord sur le chef d'accusation). (*Voir fascicule n° 28 du 26 septembre 1996 pour le texte de l'ordre de renvoi.*)

Le comité étudie un projet de rapport.

Après discussion,

Il est convenu — QUE le comité fasse rapport au Sénat et recommande qu'on mette un terme à l'examen du projet de loi S-3.

À 16 h 10, le comité entreprend la séance publique.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 octobre 1996, le comité poursuit son examen du projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence. (*Voir fascicule n° 32 du mercredi 30 octobre 1996 pour le texte de l'ordre de renvoi.*)

M. Julian Fantino fait une déclaration.

MM. Grant Obst et Scott Newark font une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

M. Fantino remet au comité une copie de la résolution adoptée par l'Association canadienne des chefs de police, dans laquelle elle propose l'abrogation de l'article 745 du Code criminel (*pièce 5900 LI-C-45-34 «2»*).

À 17 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 6, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-45, to amend the criminal code (judicial review of parole ineligibility) and another Act, met this day at 4:05 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, this afternoon, in our consideration of Bill C-45, we have witnesses from the Canadian Police Association and from the Canadian Association of Chiefs of Police. Please proceed.

Chief Julian Fantino (London, Ontario), Member, Law Amendments Committee, The Canadian Association of Chiefs of Police: Madam Chair, circumstances make the job of police chief one of the most challenging in the country. It makes the life of Minister of Justice simple by comparison.

That was a statement made by the Honourable Mr. Rock back in August of 1995.

Honourable senators, I appear before you to deliver formally the message from my colleagues across the country. We believe we also speak on behalf of victims of crime and law-abiding citizens in the communities everywhere we police. We feel we are able to carry forward their message to you. Issues of public safety, security and quality of life are critical considerations in communities at this time. We thank you for this opportunity to address you.

On June 11, 1996, the Minister of Justice announced a bill to reform section 745 of the Criminal Code. The position of the Canadian Association of Chiefs of Police is that, although this is a small step in the right direction, it amounts to a band-aid solution when major surgery is required. This response to the concerns raised by the vast numbers of Canadians, including victims' rights group, the police community, politicians and many everyday citizens, is not an adequate response, we submit.

Let us not lose sight of the fact that we are dealing with murderers who have been sentenced following due process.

In the case of those convicted of first degree murder, the eligibility for parole should be as prescribed by statute, not less than 25 years. In the case of second degree murder, the period should be at least 10 years or such greater period as the trial judge sees fit to impose at the time of sentencing, as permitted by the Criminal Code.

The proposed amendments do not amount to abolition of section 745 which, in the view of the Canadian Association of Chiefs of Police, is the only reasonable course of action. This is merely tinkering, as we see it.

The Honourable Mr. Rock has stated that the section 745 process will now only be available to those who are most deserving. This amounts to nothing less than a head count, if you will. If a killer has taken only one victim, he may be considered

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 6 novembre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 05, pour examiner le projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous accueillons ce après-midi, dans le cadre de notre étude du projet de loi C-45, des représentants de l'Association canadienne des policiers et de l'Association canadienne des chefs de police. Vous avez la parole.

Chief Julian Fantino (London (Ontario)), membre, Comité de modification des lois, Association canadienne des chefs de police: Madame la présidente, en raison des circonstances, le métier de chef de police figure parmi les plus difficiles au pays. Le travail du ministre de la Justice semble simple par comparaison.

C'est une déclaration qu'a faite M. Rock en août 1995.

Honorables sénateurs, je suis venu aujourd'hui vous communiquer le message que m'ont transmis mes collègues de toutes les régions du pays. Nous croyons également parler au nom des victimes de crimes et des citoyens respectueux des lois. Nous jugeons être en mesure de vous transmettre leur message. La protection de la population, la sécurité et la qualité de vie sont des considérations auxquelles les communautés attachent de nos jours une grande importance. Nous vous remercions de nous donner l'occasion de vous en parler.

Le 11 juin 1996, le ministre de la Justice a déposé un projet de loi qui visait à modifier l'article 745 du Code criminel. Pour l'Association canadienne des chefs de police, cette mesure, même si elle constitue un pas dans la bonne voie, n'est qu'une solution de fortune. Des mesures plus radicales s'imposent. Ce projet de loi ne répond pas de manière satisfaisante aux préoccupations soulevées par un très grand nombre de Canadiens, y compris les groupes de victimes, les policiers et les politiques.

Car il ne faut pas oublier qu'il est question ici de meurtriers qui ont été condamnés dans le respect des garanties prévues par la loi.

La personne déclarée coupable d'un meurtre au premier degré devrait devenir admissible à une libération conditionnelle dans le délai prescrit par la loi, c'est-à-dire pas avant 25 ans. Dans le cas d'un meurtre au deuxième degré, le délai devrait être d'au moins 10 ans ou plus, le juge pouvant fixer le délai qu'il estime indiqué comme le lui permet de le faire le Code criminel.

Les modifications proposées n'entraînent pas l'abolition de l'article 745 qui, aux yeux de l'Association canadienne des chefs de police, constitue la seule solution logique. Les modifications proposées, à notre avis, tiennent du rafistolage.

M. Rock a déclaré que seules les personnes qui le méritent pourront se prévaloir de l'article 745. Cela veut dire ni plus ni moins qu'on procédera par décompte, si je peux m'exprimer ainsi. Le meurtrier qui n'a tué qu'une seule personne pourra se prévaloir

deserving, while the individual in the next cell, who has killed twice, will not be. Our position is that early parole should not be available for either of them. They have abrogated their right to special treatment and privileges by the act of taking a human life, and should receive no special consideration beyond the statutory right to be considered for parole following the minimum period prescribed at the time of sentencing.

The Canadian Association of Chiefs of Police believes that every life is precious and that it is morally unjustifiable to reward a killer simply on the basis that he has taken only one life. Moreover, it is an error to tie this legislation to the worst mass-murderers and serial killers. Our concern is that less high-profile but equally dangerous and evil individuals could reap the rewards of early release.

A valid example of this last category would be the murderer who has killed a police officer or jail guard. Under the proposed legislative scheme, this person would not automatically be excluded from making a section 745 application. It is the position of the Canadian Association of Chiefs of Police that he clearly should not be a candidate to be considered for release prior to the full term of 25 years.

What was the rational basis for section 745 in the first place? It amounted to an attempt to circumvent the original disposition of the charge which was handed down by a judge who made a decision and gave judgment based on fresh *viva voce* evidence concerning the manner in which the murder was committed and its effects on the family of the victim and others. It demeaned the loss of life caused by the convicted killer. It was peculiar and illogical in that it gave special treatment to the most dangerous criminals convicted of the most serious offences in the Criminal Code and in our land.

The government is now sending out a better message but it is garbled. This compromise appears to be an attempt to placate civil libertarians and others who, as far as we are concerned, with respect, surely are not speaking for the Canadian public. Section 745 is being watered down when it should be drowned.

The Canadian Association of Chiefs of Police appreciates that our concerns and those of many average Canadians have obviously been heard by the Department of Justice with regard to some amendments that have come forward; however, the department is not acting upon those concerns as we would wish.

We strongly oppose the continuation of section 745 in any form. This was an ill-conceived law and ought to be put to rest once and for all. The only resolution to this situation that will satisfy the goal of sanctifying public safety is to make life imprisonment once again mean life.

I also wanted to comment briefly on statements made by the Prime Minister back in April of 1993. He said that safe streets and homes should be a basic right of every Canadian. He went on to state that a 40-per-cent increase in violent crime since 1984 was troubling and that half-measures were not adequate.

de cet article, tandis que le meurtrier qui en a tué deux, ne pourra, lui, s'en prévaloir. Nous estimons que ni l'un ni l'autre de ces meurtriers ne devraient avoir droit à une libération anticipée. Ils ont perdu le droit d'obtenir un traitement spécial et des privilèges quand ils ont enlevé la vie à une personne. Le seul droit qu'ils devraient avoir en vertu de la loi, c'est celui de soumettre une demande de libération conditionnelle une fois écoulé le délai minimal prescrit au moment du prononcé de la peine.

L'Association canadienne des chefs de police estime que chaque vie est précieuse et qu'il est moralement injustifiable de récompenser un meurtrier tout simplement parce qu'il n'a commis qu'un seul meurtre. De plus, c'est une erreur que d'inclure les auteurs de meurtres multiples dans ce projet de loi. Nous craignons que les criminels moins notoires, mais tout aussi dangereux, ne réussissent eux aussi à obtenir une libération anticipée.

Prenons l'exemple du meurtrier qui a tué un policier ou un gardien de prison. En vertu du projet de loi, cette personne ne serait pas automatiquement exclue de l'application de l'article 745. D'après l'Association canadienne des chefs de police, cette personne ne devrait absolument pas avoir le droit de présenter une demande de libération avant d'avoir purgé 25 ans de sa peine.

Quelle est la raison d'être de l'article 745? Il vise à donner aux détenus la possibilité de contourner l'accusation originale portée par le juge, qui a fondé sa décision sur des témoignages de vive voix concernant la façon dont le meurtre a été commis et ses effets sur la famille de la victime et d'autres personnes. Cette disposition minimise la gravité du geste posé par le meurtrier condamné. Elle est illogique parce qu'elle accorde un traitement spécial aux criminels les plus dangereux qui ont été condamnés des crimes les plus graves que prévoit le Code criminel.

Le gouvernement envoie maintenant aux citoyens un message nouveau, qui demeure toutefois embrouillé. Il cherche par ce compromis à apaiser les défenseurs des libertés civiles et autres groupes qui, à notre avis, ne parlent sûrement pas au nom de la population canadienne. On affaiblit la portée de l'article 745 alors qu'on devrait carrément éliminer cette disposition.

L'Association canadienne des chefs de police est heureuse de constater que certaines des modifications proposées par le ministère de la Justice tiennent compte de nos préoccupations et de celles de nombreux autres Canadiens. Toutefois, le ministère n'a pas pris les mesures qui s'imposaient.

Nous nous opposons fermement au maintien de l'article 745, sous quelque forme que ce soit. Cette disposition est mal conçue et devrait être abrogée une fois pour toute. Il n'y a qu'une seule façon de garantir la sécurité du public: donner à la condamnation à perpétuité le sens qu'elle a, c'est-à-dire l'emprisonnement à vie.

J'aimerais commenter brièvement certaines déclarations que le premier ministre a faites en avril 1993. Il a déclaré que tous les Canadiens devraient avoir le droit de circuler et de vivre en toute sécurité, et qu'il s'agissait-là d'un droit fondamental. Il a ajouté que le nombre de crimes violents avait augmenté de 40 p. 100 depuis 1984, et que les demi-mesures ne suffisaient pas.

The Honourable Prime Minister went on to speak about guns and drugs, knives and other offensive weapons in schools, and rampant violence in our communities. These things, he stated, happen mostly in American cities, but more and more we have seen them in our towns and cities. He said that we do not want to Americanize Canada; we do not want our communities to turn into the same violent and frightening places we see south of the border. He concluded that Canadians want to halt the decline and they want to halt it now.

We submit to you that a significant step forward in addressing those conscientious comments on the part of our own Prime Minister is the out-and-out repeal of section 745.

Constable Grant Obst, Vice-President, Canadian Police Association: Madam Chair, honourable senators, I am with the Saskatoon Police Service. I have been a police officer in Saskatchewan for the past 13 years. I would like to thank you, on behalf of the 40,000 rank-and-file municipal police officers and RCMP members that the Canadian Police Associations represents, for the opportunity to share our police perspective on section 745.

As a police officer, I spend a great deal of my time dealing with two components of our society. For the most part, I deal with the criminal element, unfortunately, cleaning up in the wake of the destructive carnage that is left behind from crime in our communities.

Probably a disproportionate amount of my time is spent dealing with victims of those crimes.

I hear repeatedly throughout my duties that people are losing confidence in the Canadian justice system. Quite often people say: Do not worry about it, officer. He will not get anything anyway. Do not waste your time, officer; it is not worth it.

It is becoming more and more difficult for myself and my colleagues to impress upon the communities that we serve that the Canadian justice system is the best system going and that they should have confidence in it.

The problem with section 745 is that it makes their case much stronger. Section 745 is not only a slap in the face to victims of murderers; it is an enormous, closed-fisted, judicial blow directly aimed at the law-abiding citizens in our communities.

When juries sentence people for first-degree murder, they sentence them under the well-known premise that the individual is going to jail for life and that they have no chance of parole for 25 years. That is a well-known fact amongst police officers and the community at large in this country.

A family that I dealt with in Saskatoon experienced their worst nightmare when they discovered, a couple of years ago in Saskatoon, that an individual sentenced for the first-degree murder of a police officer in 1978 could, after 15 years, be allowed to apply for judicial release.

Section 745 is a complete contradiction of section 742 which outlines 25 years as the ineligibility period for parole. The absolute right of a first-degree murderer to have this hearing is reprehensible. It was called the "faint hope clause" when

L'honorable premier ministre a ensuite parlé des armes à feu, des drogues, des couteaux et autres armes que l'on trouve dans les écoles. Il a aussi parlé de la violence qui règne dans nos communautés. Ce sont des situations, a-t-il dit, qui se produisent surtout dans les villes américaines, mais que nous vivons de plus en plus au Canada. Il a déclaré qu'il fallait éviter l'américanisation du Canada; nous ne voulons pas que nos communautés connaissent la même violence et le même sort que les villes au sud de la frontière. Il a conclu que les Canadiens voulaient que cette dégradation cesse, et qu'elle cesse dès maintenant.

Pour donner suite aux sages paroles de notre premier ministre, il suffirait tout simplement d'abroger l'article 745.

Constable Grant Obst, vice-président, Association canadienne des policiers: Madame la présidente, honorables sénateurs, j'ai fait partie du corps policier de Saskatoon, et j'exerce mon métier depuis 13 ans. J'aimerais vous remercier, au nom des 40 000 policiers municipaux et membres de la GRC que l'association représente, de nous donner l'occasion de vous exposer nos vues sur l'article 745.

En tant que policier, je consacre une grande partie de mon temps à deux groupes de personnes. Je m'occupe dans l'ensemble de l'élément criminel, alors que je dois malheureusement nettoyer le carnage destructif que laissent les crimes commis dans nos communautés.

Je consacre aussi énormément de temps aux victimes de ces crimes.

J'entends sans cesse dire que les gens font de moins en moins confiance au système de justice pénal. Souvent, les gens vont dire: ne vous en faites pas. Il va s'en sortir de toute façon. Ne perdez pas votre temps; cela ne vaut pas la peine.

Nous avons de plus en plus de difficulté, mes collègues et moi, à faire comprendre aux communautés que nous desservons que notre système de justice pénal est le meilleur système qui existe et qu'ils devraient lui faire confiance.

Le problème avec l'article 745, c'est qu'il leur donne raison. L'article 745 constitue non seulement une gifle pour les victimes des meurtriers, mais également un coup énorme porté directement contre les citoyens respectueux des lois.

Lorsque les jurys imposent une peine à une personne qui a commis un meurtre au premier degré, ils partent du principe que la personne va être emprisonnée à vie et qu'elle ne pourra pas avoir droit à une libération conditionnelle avant 25 ans. C'est un fait qui est connu de tous les policiers et de toutes les communautés.

J'ai eu l'occasion de travailler, à Saskatoon, avec une famille qui a vécu un véritable cauchemar lorsqu'elle a appris que la personne déclarée coupable du meurtre au premier degré d'un policier en 1978 pouvait, après 15 ans, demander une révision judiciaire de son cas.

L'article 745 contredit en tous points l'article 742, qui précise qu'une personne ne peut avoir droit à une libération conditionnelle avant 25 ans. Le fait qu'une personne déclarée coupable d'un meurtre au premier degré puisse bénéficier d'un tel droit est

originally placed in the Criminal Code. It is not a faint hope; it is an absolute right.

The bill in front of you today changes that. It is our position that section 745 should be repealed in its entirety. The victims of murder are gone and they have no second chance or "faint hope." Neither do their families. The families' scars do not heal after 15 or 25 years but remain with them for life.

As police officers, we do not feel that a 15-year sentence adequately addresses the worst offence a human being can inflict upon another human being.

I understand that you cannot repeal section 745 in its entirety. I also understand, however, that you can make amendments to section 745 or send it back to the House of Commons to be reconsidered for repeal.

My colleague Mr. Newark will supply you with the principles of law that apply to section 745 and will also illustrate some amendments that the Canadian Police Association has put before you for your respectful consideration.

Our position is that section 745 must go. This is nothing but a diluted version of the original section. Please help me and my colleagues to re-instil confidence in the Canadian criminal justice system for the people that we serve out there. It is becoming more and more difficult to do so.

The Chair: Thank you, Mr. Obst.

Before we begin with Mr. Newark, I want you to know that, because of renumbering, we are now looking at section 745.6. The sentencing bill created a renumbering of the sections. That is for your information, because you will be dealing with this again. It is now section 745.6.

Mr. Scott Newark, Executive Officer, The Canadian Police Association: I should like to pick up on the last point made by Mr. Obst in relation to the philosophy that underlies this section of the Criminal Code.

No matter your opinion of what the sentence should be for someone convicted of murder, the contradiction that this section brings about in relation to other sections of the Criminal Code is problematic from a public perspective.

I am sure you are all aware that we have, long ago, developed principles of sentencing. The principles are enunciated by our courts of appeal in every sentencing text you could ever find. They talk about specific deterrence, general deterrence, denunciation and rehabilitation. A blend of those principles occurs in every single sentence.

As a people, through our Parliament, we have codified some rules. For example, on reasonably minor offences, we do not think you should receive a life sentence, so we created something called summary conviction offences with pre-set minimum sentences. As a people, we have said that this is a wise mix for use by our courts. In many cases, broad discretionary sentences are available, and each case is decided on its own merit.

répréhensible. Cette disposition, lorsqu'elle a été introduite à l'origine dans le Code criminel, avait pour but de donner un «faible espoir» aux détenus. Ce faible espoir s'est transformé en droit absolu.

Le projet de loi dont vous êtes saisis change tout. L'article 745, à notre avis, devrait être supprimé. Les victimes de meurtres ne sont plus, et elles n'ont pas droit à une deuxième chance ou à un espoir quelconque. Leurs familles non plus. Les cicatrices de ces dernières ne disparaîtront pas après 15 ou 25 ans, mais resteront vivantes jusqu'à la fin de leurs jours.

En tant que policiers, nous estimons qu'une peine de 15 ans ne suffit pas à effacer le pire tort qu'un être humain peut infliger à un autre être humain.

Je sais que vous ne pouvez pas abroger l'article 745 dans sa totalité. Je sais aussi que vous pouvez y apporter des modifications ou le renvoyer à la Chambre des communes pour qu'elle réexamine la possibilité de l'abroger.

Mon collègue, M. Newark, définira les principes de droit qui s'appliquent à l'article 745 et vous décrira certaines des modifications que propose l'Association canadienne des policiers.

Nous sommes d'avis que l'article 745 doit être supprimé. Il ne représente qu'une version diluée de l'article original. Nous vous demandons de nous aider à restaurer la confiance qu'a le public dans le système de justice pénal. Nous avons de plus en plus de difficulté à le faire.

La présidente: Merci, monsieur Obst.

Avant de donner la parole à M. Newark, je tiens à vous rappeler que nous examinons l'article 745.6. Les articles ont été renumérotés à la suite de l'adoption du projet de loi sur la détermination de la peine. Je tiens tout simplement à vous le rappeler, parce que vous allez devoir vous pencher là-dessus à nouveau. Il est question ici de l'article 745.6.

M. Scott Newark, directeur exécutif, Association canadienne des policiers: J'aimerais reprendre là où M. Obst a laissé, et vous parler des principes qui sous-tendent cet article-ci du Code criminel.

Peu importe la peine qui, selon vous, devrait être imposée à la personne qui commet un meurtre, la contradiction qui existe entre cet article et d'autres dispositions du Code criminel pose un problème.

Vous savez tous que le régime de détermination de la peine repose sur des principes bien établis. Ces principes sont énoncés par les tribunaux d'appel chaque fois qu'ils imposent une peine. Ils mettent l'accent sur la dissuasion spécifique, la dissuasion générale, la réprobation et la réinsertion sociale. Chaque peine imposée représente une combinaison de ces principes.

Nous avons, par l'entremise de notre Parlement, codifié certaines règles. Par exemple, les infractions mineures ne requièrent pas une condamnation à perpétuité. Nous avons donc créé ce que nous appelons des infractions punissables par procédure sommaire qui sont assorties de peines minimales fixées à l'avance. Ces peines représentent une juste combinaison des principes qui doivent être appliqués par les tribunaux. Dans de

For first-degree murder, we, as a people, made a different choice. We said that the mix of principles on this one calls for life; that is, no parole for 25 years as contained in section 42 of the Criminal Code. While we were at it, we said that, pursuant to section 745 of the Criminal Code, the custodial proportion of that sentence may be reviewed.

Take a look at the wording contained in the original section and in the amendments. Those same principles of sentencing are not considered, are they? Instead, the focus here — at least, in my judgment — is improper and contrary to our philosophy of law. It focuses virtually exclusively on the potential rehabilitation of the offender. On something like first-degree murder, the people in this country say, "For the first 25 years, you are in custody for what you have done, not for what someone thinks you might have become." Should Parliament or the people decide they do not want that anymore but would rather have a 15-year sentence, then they should go ahead and change section 742. However, allowing this contradiction to continue in section 745 is having an effect everywhere that I have travelled across this country: The credibility of the criminal justice system is being sapped.

Again and again, people are commenting that our criminal justice system says one thing, as set out in the Criminal Code, and does something else. This section, as it stands, is destroying public confidence in the criminal justice system.

Section 745 is not the only problem. Clifford Olson is eligible for his review in August even though 15 years have not passed because of another little section called section 746. Under that section, the clock starts running on the 15 years from the time of first arrest if the suspect was held in custody.

Life does not mean life; it means 25. And life does not mean 25; it means 15. And 15 does not really mean 15; it means something less than that.

The parole ineligibility period of 25 years for first-degree murder is more appropriate than 15 years, but if it is to be 15, then Parliament should have the courage of its convictions and say so. Let the people who vote decide if they share that philosophy.

That is the fundamental fault in section 745 and in this bill. Chief Fantino summed it up directly. This is just tinkering.

The simile I used in our brief was administering an aspirin to someone who has a potentially fatal disease. Although the disease is curable, we just choose not to cure it.

I also suggest that you send this bill back for correction. We have a couple of amendments contained in our brief which would help in reference to the "exceptional case" which Mr. Rock talks about. I asked Mr. Rock a couple of times to tell us what kind of exceptional case he is referencing.

It is important that you understand that this section only applies to first-degree murder. The definition is clear. These are not the

nombreux cas, des peines discrétionnaires plus vastes peuvent être imposées, chaque cas étant évalué séparément.

Pour les meurtres au premier degré, nous avons choisi une approche différente. Nous avons décidé qu'il fallait imposer une peine d'emprisonnement à vie, sans possibilité de libération avant 25 ans, conformément à l'article 42 du Code criminel. Nous avons également décidé que, aux termes de l'article 745 du Code criminel, la durée de la peine pourrait faire l'objet d'un examen.

Si vous jetez un coup d'oeil sur le libellé de l'article original et sur les modifications, vous allez constater que les principes de détermination de la peine ne sont pas les mêmes. L'approche adoptée ici — du moins, à mon avis, — va à l'encontre de la perception que nous avons du droit. On met uniquement l'accent sur la réinsertion possible du détenu. Dans le cas d'un meurtre au premier degré, le public dit, «Pendant les 25 premières années, vous allez être incarcéré à cause de ce que vous avez fait, non pas à cause de ce qu'on pense que vous êtes devenu». Si le Parlement ou le public change d'avis et décide que la peine imposée devrait être de 15 ans, il devrait alors avoir la possibilité de modifier l'article 742. Toutefois, le fait de maintenir cette contradiction dans l'article 745 a un impact très important: en effet, elle porte atteinte à la crédibilité du système de justice pénal.

Les gens ne cessent de répéter que le système de justice pénal impose une chose, conformément au Code criminel, et en fait une autre. Cet article est en train de détruire la confiance qu'a le public dans le système de justice pénal.

L'article 745 n'est pas le seul problème. Clifford Olson aura le droit de présenter une demande d'examen en août, même s'il n'a pas encore purgé 15 ans de sa peine, en raison de l'article 746. En vertu de cet article, le décompte pour la période de 15 ans se fait à partir de la date d'arrestation, si le suspect a été mis sous garde.

La condamnation à perpétuité ne correspond pas à une peine de 25 ans, mais à une peine de 15 ans. Et la peine de 15 ans ne correspond pas à 15 ans, mais à une peine moins longue.

La période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle dans le cas d'un meurtre au premier degré n'est pas de 25 ans, mais plutôt de 15 ans. Si le Parlement estime que cette période devrait être de 15 ans, il devrait se prononcer en termes clairs et sans équivoque et laisser les électeurs décider s'ils partagent ce point de vue.

Il s'agit là du principal défaut de l'article 745 et du projet de loi. Le chef Fantino l'a fort bien expliqué. Cette mesure tient du rafistolage.

J'ai dit dans le mémoire que cette mesure équivalait à donner de l'aspirine à quelqu'un qui souffre d'une maladie potentiellement mortelle. Bien que la maladie soit guérissable, nous avons choisi de ne pas la soigner.

Le projet de loi devrait faire l'objet d'un nouvel examen. Nous proposons dans notre mémoire des moyens de traiter les «cas exceptionnels» mentionnés par M. Rock. Je lui ai d'ailleurs demandé à quelques reprises de nous expliquer ce qu'il entendait par cela.

Il est important de bien comprendre que cet article ne s'applique qu'aux meurtres au premier degré. La définition est très

kinds of circumstances that I have heard him describe as "homicides." These are the worst kinds of cases.

At the House of Commons hearing on this bill, we raised a comment on the clause of the bill which seemed to eliminate the possibility of victim evidence being presented in these hearings for any homicides that take place before the bill comes into effect. Miss Cohen, the Chairman, indicated that several other people had raised the same point.

I asked the question because I was not sure I understand it properly. I always find the transitional sections difficult to comprehend.

If I am correct, the current provisions of Bill C-41, which entitles victims to give evidence, would be refuted. It is also a refutation of every single statement I have heard Mr. Rock make about the importance of victims being able to have a greater say in relation to the process.

We did not get a straight answer from the departmental officials. I believe there has been no amendment of that clause. I urge you to call them back and find out if that is so. If you make no other amendment, please prevent the betrayal of that promise to the victims in this country.

My next point is in relation to a Section 745 hearing which just finished. The jury literally asked whether there had been any previous decision in getting the case to the jury in the first place. At that time there was not because, as Mr. Obst correctly pointed out, it is every offender's right to have one of these reviews. It need not be an exceptional case.

This bill will change that. The process will change so that an individual judge make an decision on a basis which is extremely unwise; I believe the phrase is a "reasonable prospect of success". At the very least, I suggest you insert something that says no comment can be made to the jury about the fact that some judge has predetermined that there is a reasonable prospect of success. If you do not, you can imagine what the results will be for juries.

That is a fundamental mistake in the legislation. In the rather short time available to us in the House of Commons committee, we did not have time to go through the bill and appreciate that flaw. I suggest to you that that is a very grave mistake.

The final area is in relation to some of the amendments themselves. They are contained in our brief at pages 10, 11 and 12.

There are three major areas. We tried to draft a replacement section for the department, hoping to show that it is in fact possible. You will see that subsection 3 gives a different list of criteria which should be considered in deciding, first, whether this person should have the review and, second, what the jury should consider, assuming that a jury would still be making the decision.

claire. Ce ne sont pas ce qu'il appelle des «homicides», mais plutôt les pires types de crimes qui peuvent être commis.

Lorsque nous avons comparu devant le comité de la Chambre des communes, nous avons fait valoir que le projet de loi contenait une disposition qui semblait enlever aux victimes la possibilité de fournir des renseignements dans les cas de crimes commis avant l'entrée en vigueur du projet de loi. La présidente, Mme Cohen, a indiqué que plusieurs autres personnes avaient soulevé le même point.

J'ai soulevé la question parce que je n'étais pas sûr de comprendre l'article. J'ai toujours de la difficulté à saisir le sens des dispositions transitoires.

Si j'ai bien compris, les dispositions actuelles du projet de loi C-41, qui permet aux victimes de faire des déclarations, pourraient être réfutées. Ce qui équivaudrait à réfuter toutes les déclarations qu'a faites M. Rock au sujet de l'importance d'accorder un plus grand rôle aux victimes dans le processus.

Les fonctionnaires du ministère n'ont pas été en mesure de nous fournir une réponse claire et précise. L'article en question n'a pas été modifié. Je vous encourage à reconvoquer les fonctionnaires pour vérifier s'il l'a été ou non. Si vous décidez de ne pas apporter de modifications au projet de loi, je vous demande de faire en sorte que la promesse qui a été faite aux victimes soit au moins respectée.

J'aimerais maintenant vous parler d'une demande qui a été examinée aux termes de l'article 745. Le jury a demandé à savoir si l'on avait déjà décidé dans le passé de soumettre le cas à un jury. Aucune décision en ce sens n'avait été prise, parce que, comme l'a mentionné M. Obst, chaque détenu a le droit de demander une révision judiciaire. Il n'est pas nécessaire que son cas soit considéré comme un cas exceptionnel.

Ce ne sera plus le cas. Dans le cadre du nouveau processus, le juge se prononcera en fonction de critères tout à fait absurdes; je crois que l'expression utilisée est: «s'il existe une possibilité réelle que la demande soit accueillie». Il faudrait à tout le moins insérer un bout de phrase grâce auquel il serait interdit d'informer le jury que, selon un juge, il existe une possibilité réelle que la demande soit accueillie, sans quoi vous pouvez vous imaginer comment réagiront les jurés.

C'est là une lacune fondamentale du projet de loi. Dans le peu de temps dont nous disposons pour préparer notre témoignage devant le comité de la Chambre des communes, il nous a été impossible d'étudier le projet de loi ligne par ligne. Cette lacune nous avait échappé. À mon avis, on s'apprête à commettre une très grave erreur, ici.

Mon dernier point concerne des modifications précises. Il en est question dans notre mémoire, aux pages 10, 11 et 12.

J'y vois trois grandes questions. Nous avons essayé de proposer un article de remplacement au ministère, dans l'espoir de lui montrer que c'est en fait possible. Au paragraphe 3, vous pouvez voir que la liste des critères utilisés pour décider, tout d'abord, si la personne a droit à une révision judiciaire, puis, sur quoi devrait porter la révision par un jury, en supposant qu'un jury est appelé à se prononcer, est différente.

This is the point I was trying to make at the outset. We should consider all the principles of sentencing, rather than someone's estimation of rehabilitation. This would restore the original balance of our criminal system and tell us why someone was sentenced in the first place.

Regarding exemptions, Chief Fantino has mentioned that the only suggested exemptions for this judicial review are multiple killers. We agree that if this regime is to continue in this way, that should be an exemption. However, there are a few other instances where public interest would prevent triggering of this review process. They are listed in our brief and they include, for example, someone who kills a police officer or a prison guard; someone who kills while on early release or on any form of parole; someone who kills more than once; and someone who kills during sexual aggression. In other words, we would narrow it down to those which are more likely the exceptional cases and not the cases where the public concepts of deterrence and denunciation are much stronger. We would leave it in a more restricted area.

Third, instead of leaving this to a judge, we respectfully suggest that you leave it to the minister to make the call. This form of ministerial discretion is contained in the Extradition Act. In my discussions with Mr. Rock, he suggested that that would leave too many instances where the minister would be involved.

I doubt that sincerely. You can check with the Department of Justice. The minister is called on to make a personal decision in relation to seeking assurances under section 6 of the Extradition Act that the receiving state will not impose the death penalty. Those instances would arise far more often than would cases covered by this bill.

If someone thinks that this exception is necessary, then it should properly rest with an elected minister of the Crown, rather than with a judge for whom accountability is something rather more remote.

We suggest that this bill is badly flawed and does not deal with the problem. The underlying concept leads to further destruction of public confidence in the justice system which I assure you is real. This kind of bill makes it worse. Even if the repeal is not done, significant improvements would still allow this sort of review in more narrowly defined cases. The public interest could be far better protected and the principles of criminal justice in this country could be more consistently upheld.

Senator Jessiman: Chief Fantino, how many chiefs are represented in your association? Are all the chiefs in Canada members of your group? Is there another association of chiefs?

Mr. Fantino: The Canadian Association of Chiefs of Police represents all the police chiefs across the land in all the provinces.

Senator Jessiman: Would that include all the provincial police, such as in Ontario?

C'est le point que je tentais de faire valoir au départ. Il faudrait tenir compte de tous les principes qui ont influencé la détermination de la peine, plutôt que de la simple évaluation des chances de réadaptation. Nous rétablirions ainsi l'équilibre initial de notre système pénal et connaîtrions la raison pour laquelle la personne a été condamnée au départ.

En ce qui concerne les exemptions, le chef Fantino a mentionné que la seule exception prévue est l'auteur de meurtres multiples. S'il faut maintenir le régime, nous sommes d'accord avec cette exemption. Par contre, il existe d'autres cas où le détenu ne devrait pas pouvoir demander une révision judiciaire, dans l'intérêt public. Notre mémoire en fait une énumération: n'aurait pas le droit de demander une révision celui qui, par exemple, tue un policier ou un gardien de prison, celui qui commet un meurtre pendant qu'il jouit d'une liberté anticipée ou de toute autre forme de liberté conditionnelle, celui qui tue plus d'une fois et celui qui tue sa victime durant une agression sexuelle. En d'autres mots, la possibilité de demander une révision judiciaire se limiterait fort probablement à des cas exceptionnels plutôt que d'inclure des cas où sont en jeu les principes de dissuasion et d'exemplarité de la peine. Le champ serait donc plus limité.

En troisième lieu, plutôt que de laisser la décision au juge, il vaudrait mieux, selon nous, confier ce pouvoir au ministre. La Loi sur l'extradition confère au ministre ce genre de pouvoir discrétionnaire. Lors de mes entretiens avec lui, M. Rock m'a laissé entendre que le ministre serait alors appelé à trancher dans de trop nombreux cas.

En toute sincérité, j'en doute. Vous pouvez vérifier vous-mêmes auprès du ministère de la Justice. Aux termes de l'article 6 de la Loi sur l'extradition, il faut que le ministre obtienne lui-même des assurances que l'État étranger n'imposera pas la peine capitale. Pareilles situations surviennent beaucoup plus souvent que le genre de situation prévue dans le projet de loi à l'étude.

Si l'on estime qu'une telle exception est essentielle, il faudrait alors confier le pouvoir de décision, comme il convient, à un ministre d'État élu plutôt qu'à un juge, qui a moins de comptes à rendre.

D'après nous, le projet de loi à l'étude comporte de graves lacunes et il ne règle pas le problème. Le principe sur lequel il repose mine encore plus la confiance de la population à l'égard du système judiciaire. Je vous assure que ce manque de confiance est très réel. Ce genre de mesure législative l'aggrave. Même si le projet de loi n'est pas retiré, il y aurait moyen, en dépit de modifications de fond, de permettre ce genre de révision dans des situations mieux définies. Il y aurait moyen de mieux protéger l'intérêt public et de mieux défendre les principes sur lesquels repose la justice pénale au Canada.

Le sénateur Jessiman: Monsieur Fantino, combien de chefs de police votre association représente-t-elle? Tous les chefs de police du Canada sont-ils membres de votre groupe? Existe-t-il une autre association de chefs?

M. Fantino: L'Association canadienne des chefs de police représente tous les chefs de police, dans toutes les provinces.

Le sénateur Jessiman: Cela inclut-il tous les chefs de sûreté provinciale, par exemple de l'Ontario?

Mr. Fantino: That is correct.

Senator Jessiman: What about the RCMP?

Mr. Fantino: They are included as well, yes.

Senator Jessiman: I would put the same question to you, Mr. Newark.

Mr. Newark: Our association is the single association of rank-and-file police officers. We represent approximately 3,000 of the 15,000 RCMP members.

As you may know, the RCMP Act, unique amongst other police agencies, prohibits them from having employee rights. We may well return here in relation to amendments to the Canada Labour Code. There is a movement growing within the RCMP. About 3,000 members have now formed their own association. They are members of the Canadian Police Association and virtually all other municipal associations, with the exception of Halifax and Calgary. The reason is that our constitution mandates that they be members of their provincial organizations. If they are having a dispute with the provincial organization, they are not allowed to belong to the national organization. We are an umbrella organization. We do not do labour negotiations.

Senator Jessiman: Of the others who are not members, you have no reason to believe that they would have any other ideas other than the ones you espouse? Or would they take a different stand?

Mr. Newark: Far from it, sir. In fact, with respect to the members of the Calgary Police Association, although they are not actual members of the Alberta federation and thus our members, they were with us last year when we went to Parliament Hill. Some of the guys in my group in particular were arguing the same positions. We have never heard a contrary position from any police officers who are not technically our members.

Senator Jessiman: You deal with provincial attorneys general and prosecutors. Do you know what their stands are?

Mr. Newark: Yes, sir. I have dealt extensively with the Ontario attorney general and solicitor general. Both Mr. Runciman and Mr. Harnick are on record, as is the Ontario legislature, calling on Mr. Rock to repeal section 745 of the Criminal Code.

I am aware that that is a similar position of the Alberta attorney general, although I am not sure the legislature passed a resolution. I believe that is the case as well with the New Brunswick attorney general, and I believe it is the case with the British Columbia government. I would be glad to get you the details, senator.

Senator Pearson: We have been interested in the differences between Quebec and the rest of the country. Both of your organizations have strong Quebec components.

M. Fantino: Oui.

Le sénateur Jessiman: Et les chefs de la GRC?

M. Fantino: Ils en font partie, eux aussi, oui.

Le sénateur Jessiman: Monsieur Newark, je vous pose la même question.

M. Newark: Notre association est la seule à représenter les simples policiers. Nous représentons approximativement 3 000 des 15 000 membres de la GRC.

Comme vous le savez peut-être, la Loi sur la GRC, cette force unique entre toutes, ne leur reconnaît pas de droits en tant qu'employés. Nous pourrions bien nous retrouver ici pour témoigner au sujet des modifications envisagées au Code canadien du travail. Un mouvement est en train de prendre naissance au sein de la GRC. Trois mille membres environ se sont regroupés en association. Ils sont membres de l'Association canadienne des policiers et de presque toutes les autres associations municipales, exception faite de celles d'Halifax et de Calgary. Notre règlement intérieur exige qu'ils soient membres de leur organisme provincial. S'ils ont un différend avec l'organisme provincial, ils ne peuvent faire partie de l'organisme national. Nous sommes une organisation cadre. Nous ne négocions pas de conventions collectives.

Le sénateur Jessiman: Parmi les autres qui ne sont pas membres de votre association, vous n'avez pas de raison de croire qu'ils épouseraient d'autres principes que les vôtres? Auraient-ils une position différente?

M. Newark: Loin de là, monsieur. En fait, en ce qui concerne les membres de l'Association de la police de Calgary, bien qu'ils ne soient pas membres en règle de la fédération albertaine et, par conséquent, de notre association, ils nous accompagnaient, l'an dernier, lorsque nous avons témoigné. Certains de mon groupe en particulier défendaient les mêmes positions. Nous n'avons jamais entendu des policiers qui n'étaient pas membres en règle de notre organisation émettre une opinion contraire.

Le sénateur Jessiman: Dans l'exercice de vos fonctions, vous rencontrez des procureurs généraux et des procureurs des provinces. Connaissez-vous leur position?

M. Newark: Je la connais. J'ai souvent eu affaire au procureur général et au solliciteur général de l'Ontario. Tant M. Runciman que M. Harnick ont publiquement demandé, tout comme les députés de Queen's Park, à M. Rock d'abroger l'article 745 du Code criminel.

Je sais que le procureur général de l'Alberta a une position analogue, bien que je ne sois pas sûr que l'assemblée provinciale a adopté une motion en ce sens. Le procureur général du Nouveau-Brunswick a aussi, je crois, adopté cette position, tout comme le gouvernement de la Colombie-Britannique. Je vous obtiendrai volontiers ces précisions, sénateur.

Le sénateur Pearson: Les différences entre le Québec et le reste du pays nous intéressent. Les deux organismes que vous représentez ont une forte composante québécoise.

Mr. Fantino: Yes, senator. The Quebec law enforcement folks are part of the Canadian Association of Chiefs of Police, and I am here to represent them as well.

Mr. Newark: The same is true of our association, senator. The exception is that the Sûreté du Québec are not members of the Quebec federation. They view an interpretation of their statute as saying that they are not allowed to be members of our association.

I have testified before with Mr. Turcotte from the Sûreté on a number of issues. I never heard him say that he did not agree with our position on section 745. The Quebec federation agrees with our position entirely.

Senator Pearson: They sit on your executive committee? You have a Quebec representation?

Mr. Newark: We have a Quebec vice-president. Mr. Obst is from Saskatchewan. His equivalent from Quebec is a gentleman named André Nadon.

Senator Pearson: Do you have any sense of why their statistics are so different from the rest of the country? I am talking about the 175 offenders who have been eligible to seek review under section 745. Seventy-six made application and sixty-three were heard. There is a tremendous difference between the response in Quebec as opposed to the other provinces. With respect to the reduction of restriction, there were 28 in Quebec, 7 in Ontario and one in Nova Scotia, for example.

Mr. Newark: I understand that the same statistics are actually true if you look at dangerous offender declarations. I have never actually gone and looked.

If you were interested, I would go to the Crown's office. I was formerly a Crown prosecutor. We had an experience in one province where the Crown did not oppose the section 745 applications. That may produce those statistics which are so different between Quebec and the rest of the country.

Senator Pearson: You speak about the distrust of the Canadian public.

I do not know if any poll has been done to show whether that is true. We certainly hear that from the press and I suppose there are some experiences, eventually, which can cause that. However, as an individual, I do not feel a distrust in the Canadian system, and I am hoping that I am not exceptional in that.

The Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs is interested in getting to the actual kernel of what is going on and who these people are. What implications would there be if we did not make the changes which you request? Are judges likely to give different kinds of sentencing, knowing that there was no eligibility for parole and things of that sort?

Mr. Newark: It is a statutory penalty. A judge has no discretion. If a person is found guilty of first-degree murder, the penalty is set by the people of Canada through the Criminal Code.

M. Fantino: C'est exact, sénateur. Les dirigeants québécois de la répression de la criminalité font partie de l'Association canadienne des chefs de police. Je parle donc aussi en leur nom aujourd'hui.

M. Newark: Il en va de même pour notre association, sénateur. La seule exception est la Sûreté du Québec, qui n'est pas membre de la fédération québécoise. Selon ses membres, le règlement intérieur leur interdit de faire partie de notre association.

J'ai souvent témoigné en compagnie de M. Turcotte, de la Sûreté, concernant plusieurs questions. Je ne l'ai jamais entendu dire qu'il n'était pas d'accord avec notre position au sujet de l'article 745. La fédération québécoise est entièrement d'accord avec notre position.

Le sénateur Pearson: Est-elle représentée au sein de votre comité exécutif?

M. Newark: Un des vice-présidents vient du Québec. M. Obst vient de la Saskatchewan. Son homologue du Québec est un certain André Nadon.

Le sénateur Pearson: Pouvez-vous nous donner une idée de la raison pour laquelle leurs données statistiques sont si différentes de celles du reste du pays? Je parle des 175 détenus qui ont pu demander une révision judiciaire en vertu de l'article 745. Soixante-seize d'entre eux ont fait une demande, et 63 ont obtenu une audition. Il existe un grand écart entre les données québécoises et celles des autres provinces. En ce qui concerne les réductions de la période d'admissibilité, il y en a eu 28 au Québec, 7 en Ontario et une seule en Nouvelle-Écosse, par exemple.

M. Newark: Je crois savoir que c'est en réalité le cas en ce qui concerne les demandes de déclaration de délinquants dangereux. Je n'ai cependant jamais vraiment cherché à le vérifier.

Si cela vous intéresse, je pourrais demander les renseignements au cabinet du procureur général. Moi-même, j'ai déjà agi comme procureur de la Couronne. Une province a tenté l'expérience: la Couronne ne s'est pas opposée aux demandes présentées en vertu de l'article 745. Cela explique peut-être la différence entre le Québec et le reste du pays.

Le sénateur Pearson: Vous avez parlé de la méfiance de Canadiens à l'égard de leur système.

J'ignore si un sondage a été effectué en vue d'en vérifier l'existence. C'est certes ce qu'affirme la presse, et je suppose que cette méfiance n'est pas sans fondement. Cependant, je ne suis pas moi-même méfiant à l'égard du système canadien, et j'espère que je ne fais pas exception.

Le comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles aimerait bien aller au cœur du problème, savoir ce qui se passe réellement et qui sont ces gens. Qu'arriverait-il si nous n'apportions pas les modifications que vous demandez? Les juges prononceront-ils vraisemblablement des peines différentes, sachant que le condamné sera inadmissible à une libération conditionnelle, entre autres?

M. Newark: C'est la peine que prévoit la loi. Le juge n'a pas de pouvoir discrétionnaire à cet égard. Si la personne est jugée coupable d'un meurtre au premier degré, c'est le peuple du Canada qui, au moyen du Code criminel, fixe la peine.

I suggest that you look at the other options available within the administration of a sentence, short of changing the original sentence. There are things like security classification reviews which can downgrade a person's security level.

Our philosophical objection is to the fact that the system is saying one thing but doing something else. If the penalty includes an ineligibility period for 15 or 20 years, then that is what it should be.

I reiterate that this process undermines the sense of certainty which, in theory, most of us had taken for granted. The principles upon which we sentence people are pretty well known. However, they are definitely contradicted by what is found in section 745 and what is in this bill.

The clear solution is to get rid of section 745 or at least to remove this broad *Merci*-based application.

Senator Milne: I would not want you gentlemen to go away from here thinking that we could do what you want us to do. Either we agree to what is in section 745.6 or we amend it. We cannot throw out the section. That is not within our purview.

Given the choices that we, practically, have before us, which would you prefer? Should we agree with this bill or throw it out and leave section 745 as it is now?

Mr. Fantino: If I may respond, we do not see this as a "take it or leave it" situation, especially when one must take into account the fact that some very compelling arguments have been brought forward consistently for quite some time with regard to section 745.

How the Canadian public perceives the administration of justice is critical to your deliberations.

It is unconscionable in a civilized society that any killer would be given any benefit at all because the written word states that he or she "only" killed one person.

What do we say to terrorists, to contract killers, to those who kill the most vulnerable in our society, who prey on women, children and the elderly? They, too, may have killed only one victim. A victim is a victim. Every victim is deserving of equal protection. If someone kills more than once, then double the ante.

Our country is known for its civility, caring, regard for safety, security and value of life. Canadians go all over the world peacekeeping, policing and helping other countries develop democracies.

We also deal with prevention in our country. We deal with strategic law-making. There are people out there who kill because they are racially motivated. We deal with those folks now.

What about the wanton killing of police officers in the line of duty, the very people whom we entrust with a tremendous amount of responsibility? We expect them to go out there and put their lives on the line. We make no apologies for saying this, but being killed in the line of duty is not an expectation of being a police

Je proposerais, sans aller jusqu'à modifier la peine initiale, que l'on examine les autres moyens de l'appliquer. Par exemple, on peut revoir le classement du détenu selon le niveau de sécurité.

En principe, nous sommes opposés au fait qu'on ne joigne pas le geste à la parole. Si la peine prévoit une période d'inadmissibilité de 15 ou de 20 ans, il faudrait en respecter la durée.

Je répète que le processus mine la certitude qu'en théorie, la plupart d'entre nous tenaient pour acquise. Les principes en vertu desquels nous prononçons la sentence sont plutôt bien connus. Cependant, l'article 745 et le projet de loi à l'étude vont à l'encontre de ces principes.

La solution la plus limpide est d'abolir l'article 745 ou, du moins, d'en restreindre le champ d'application.

Le sénateur Milne: Je ne voudrais pas que vous nous quittiez convaincus que nous pouvons accéder à votre demande. Soit que nous sommes d'accord avec le libellé de l'article 745.6, soit que nous le modifions. Nous ne pouvons pas abroger l'article. Ce n'est pas de notre ressort.

Étant donné les choix concrets à notre disposition, lequel préféreriez-vous? Faut-il adopter le projet de loi à l'étude ou le rejeter en y laissant intact l'article 745?

M. Fantino: Si vous me permettez de répondre, ce n'est pas à prendre ou à laisser, particulièrement du fait que plusieurs arguments très probants sont constamment avancés depuis quelque temps déjà à ce sujet.

La façon dont la population canadienne perçoit l'administration de la justice au pays est cruciale.

Il est déraisonnable, au sein d'une société civilisée, de conférer des avantages à un tueur parce qu'il n'a tué «qu'une seule personne».

Quel message envoyons-nous aux terroristes, aux tueurs à forfait, à ceux qui tuent les membres les plus vulnérables de notre société, à ceux qui s'en prennent aux femmes, aux enfants et aux personnes âgées? Eux aussi, ils n'ont peut-être tué qu'une seule personne. Une victime demeure une victime. Elle a droit à la même protection. Si quelqu'un tue plus d'une fois, doublons la mise!

Les Canadiens sont connus dans le monde entier pour leur civilité, leur compassion, leur souci de la sécurité et la valeur qu'ils attachent à la vie. Partout dans le monde, des Canadiens sont présents pour maintenir la paix et l'ordre et pour aider d'autres pays à se démocratiser.

Il se fait aussi de la prévention au Canada. Nous adoptons des lois névralgiques. Certains commettent des crimes à caractère raciste. Nous sévissons maintenant contre ce genre de crime.

Que fait-on de ceux qui tuent gratuitement des policiers en devoir, ceux-là mêmes auxquels nous confions tant de responsabilités? Nous attendons de ces policiers qu'ils mettent leur vie en jeu. Or, être policier ne signifie pas qu'il faut s'attendre à être tué en devoir, loin de là! Pourquoi avons-nous retiré cette protection

officer. Why have we evaporated that consideration for prison guards and police officers, the very people who are put out there to make our communities safe?

Senator Milne: It is my opinion of this so-called "faint hope clause" that it was enacted specifically at the urging of prison guards; that unless prisoners had some hope, prison guards would be in danger.

Mr. Newark: The Parliamentary Secretary for the Solicitor General raised that with me in the House of Commons hearings.

I speak frequently with people from the Solicitor General's union. I suggest you call people from the union as witnesses. Call the people who actually do the job. If they tell you what they tell me, they would ask not to be used as scapegoats for this legislation. This argument is illogical. The decision on whether the life sentence is 15 or 20 years is discretionary. This argument has been refuted by people who do the job.

Mr. Fantino: I would add an anecdotal example so as not to prejudice any outcome. A person killed a police officer in cold blood and received a 25-year period before parole. This person is now applying for the 15-year, early parole consideration. This person, while in a maximum security institution, in a two-year time frame, logged seven incidents of being officially intoxicated. He has been found in possession of contraband, refusing an order, refusing a urine sample.

This individual has been assessed as a continuous substance abuser while in a maximum security prison in this country. Long-term treatment is required.

Senator Jessiman: How does he get it?

Mr. Fantino: I am not finished yet. There are other problems noted here: His behaviour must be altered; his criminal behaviour must be altered; his thinking and subsequent behaviour must be adjusted, and on it goes.

Having said all that, this is the "exit opinion" rendered by an official who is putting this item forward in keeping with the application by this individual.

The assessment officer indicates that the behaviour of this present individual, unnamed, is totally satisfactory.

If this is not an abrogation of everything that is holy and decent about the principles of sentencing and any kind of flavour of justice in our country, I do not know what is. These are the kinds of frustrating things that all citizens and police officers must deal with. If it were up to the assessment officer, this individual would be out tomorrow. Obviously there is no problem with being intoxicated in a maximum-security institution in this country. I am appalled.

Senator Milne: I can understand why you would be appalled by that. I am, too. Do you think this person is likely to get early parole?

aux gardiens de prison et aux policiers, à ceux-là mêmes auxquels nous demandons de protéger nos collectivités?

Le sénateur Milne: Selon moi, l'article qui devait donner un mince espoir a été adopté à la demande expresse des gardiens de prison qui estimaient être en danger si les prisonniers n'avaient pas un espoir quelconque.

M. Newark: Le secrétaire parlementaire du solliciteur général a abordé cette question avec moi durant les audiences du comité de la Chambre des communes.

L'argument est illogique. Je rencontre souvent des syndiqués des services correctionnels. Selon moi, vous auriez intérêt à entendre le témoignage de ceux qui font réellement le travail. S'ils répètent ce qu'ils m'ont dit, ils vous diront de ne pas faire d'eux des boucs émissaires en adoptant cette mesure législative. La décision de fixer la peine d'emprisonnement à vie à 20 ou à 15 ans est discrétionnaire. Cet argument a été réfuté par ceux qui font le travail.

M. Fantino: J'aimerais vous donner un exemple anecdotique afin de ne pas nuire à l'issue du débat. Une personne qui a tué un policier de sang froid a été condamnée à 25 ans d'emprisonnement sans possibilité de libération conditionnelle. Cette personne vient de faire une demande de libération anticipée après avoir purgé 15 ans de sa peine. Durant sa détention dans un établissement de sécurité maximale, on a noté dans son dossier sept fois en deux ans qu'elle était intoxiquée. Le détenu a aussi eu en sa possession des articles de contrebande, il a refusé d'obéir à un ordre et il a refusé de donner un échantillon d'urine.

Cet homme a continuellement consommé des drogues pendant qu'il se trouvait dans une prison à sécurité maximale du Canada. Il lui faut des traitements à long terme.

Le sénateur Jessiman: Comment les obtient-il?

M. Fantino: Je n'ai pas fini. Son cas pose d'autres problèmes: il faut changer son comportement, son comportement criminel, sa façon de penser et son comportement ultérieur, et ainsi de suite.

Tout cela étant dit, voici l'opinion donnée par un haut fonctionnaire qui traite la demande de ce prisonnier.

L'agent d'évaluation indique que le comportement de ce détenu, anonyme, est entièrement satisfaisant.

Je ne connais pas d'exemple plus flagrant de tout ce qui va à l'encontre de ce qui est sacré et décent dans les principes de détermination de la peine et de tout ce qui cloche dans l'administration de la justice au pays. Voilà le genre de frustrations avec lesquelles sont aux prises tous les Canadiens et les policiers. S'il n'en tenait qu'à l'agent d'évaluation, ce détenu serait libéré dès demain. De toute évidence, on ne voit rien de mal au fait qu'il consomme des drogues alors qu'il se trouve dans un établissement à sécurité maximale. Cela m'effraie.

Le sénateur Milne: Je vous comprends. Moi aussi, je suis effrayée. Croyez-vous que cette personne obtiendra une libération anticipée?

Mr. Fantino: To respond, I am appalled that he would even be considered. The cost on the taxpayers — the whole thing is a farce. I should also tell you that he had a couple of children while he was in maximum-security prison as well.

Mr. Newark: Why would we have this hearing? Mr. Rock asked me the same question about Clifford Olson. He asked why I was making such a big deal about Olson's hearing because he will never get out.

I agree, but if that is the case, why are we holding this hearing? Why are we holding up our justice system and saying that this is what our system permits. Surely we are capable of crafting more sophisticated amendments rather than providing this complete right or this now-tinkered-down right for people who should not have this hearing?

Senator Milne: Are you telling me that you prefer this tinkered-down amendment to what is presently in the code?

Mr. Newark: There is no question that this amendment is better than what it is now.

Senator Milne: It is better than nothing?

Mr. Newark: That is not saying much when you get down to it. I would love to regale you with stories of other section 745 hearings. I have seen CSC reports that make this one pale by comparison, in the misinformation that is supplied.

The amendments which we have suggested in our brief — we do prefer to see the bill repealed — will go a long, long way to making it at least tolerable, although the section will still be there. We intend to press for the ultimate repeal. Then we can redo the penalties for murder if we must. At least these amendments would be far better than what is contained in the government's Bill C-45.

Senator Milne: Let us go back to any individual's chance of a successful hearing. By the way, we are assured that it is not actually 15 years. They can apply after 15 years, but if they do apply, the hearing may come up at the 18- or 19-year mark.

If you subtract the Quebec figures from here, from the people who were granted earlier parole, you would be taking 28 from 50. That does not leave much for the rest of the country. The numbers seem very small.

The Chair: Senator Milne, we have an update on those figures. As of October 28, 1996, 55 inmates have had parole eligibility reduced by the court. Senator Milne is addressing the fact that 19 of those 55 are in one province, that being Quebec.

Mr. Newark: I am aware of the statistical anomaly. I agree. I acknowledge that I am probably biased, but I think it makes the case for us. What a waste. What a waste of taxpayer's money.

M. Fantino: Je vous répondrai que le fait même que l'on examine sa demande m'effraie. Le coût pour les contribuables... toute cette affaire est une farce. Il faut que je vous dise que, pendant sa détention dans une prison à sécurité maximale, il a aussi engendré des enfants.

M. Newark: Pourquoi lui donner cette audience? M. Rock m'a posé la même question au sujet de Clifford Olson. Il m'a demandé pourquoi je faisais tant de chichis au sujet d'une audience puisque le prisonnier ne serait jamais libéré.

C'est vrai, mais, alors, pourquoi lui accorde-t-on une audience? Pourquoi engorgeons-nous notre système judiciaire et disons-nous que c'est ainsi que se font les choses? Sommes-nous à ce point incapables de rédiger des modifications plus pointues que nous nous sentons obligés de conférer un droit absolu ou un droit désormais édulcoré à ceux qui ne devraient pas l'avoir?

Le sénateur Milne: Êtes-vous en train de me dire que vous préférez cet amendement rafistolé aux dispositions prévues actuellement par le code?

M. Newark: Il ne fait aucun doute que cet amendement est préférable à la version actuelle.

Le sénateur Milne: C'est mieux que rien?

M. Newark: Ça ne veut pas dire grand-chose quand on y pense bien. Je pourrais vous raconter bien d'autres histoires à propos des audiences tenues en vertu de l'article 745. J'ai eu l'occasion de voir des rapports du Service correctionnel du Canada bien pires encore que celui-ci au niveau de la désinformation.

Les amendements que nous avons proposés dans notre mémoire — nous préférierions que le projet de loi soit abrogé — contribueront dans une très grande mesure à le rendre au moins tolérable, même si cet article continuera d'exister. Nous avons l'intention d'exercer des pressions pour qu'il soit abrogé. Nous pourrions alors revoir les peines pour meurtre s'il le faut. Ces amendements seraient au moins nettement préférables aux dispositions que renferme le projet de loi C-45 du gouvernement.

Le sénateur Milne: Revenons à la possibilité que la demande d'un détenu soit acceptée. On nous a d'ailleurs assurés qu'il ne s'agit pas en fait de 15 ans. Le détenu peut présenter une demande après 15 ans mais l'audience peut n'avoir lieu qu'après 18 ou 19 ans.

Si vous soustrayez le nombre de détenus au Québec qui se sont vu accorder une libération conditionnelle anticipée du nombre de libérations conditionnelles anticipées dans le reste du pays, c'est-à-dire si vous soustrayez 28 de 50, le taux dans le reste du pays semble très faible.

La présidente: Sénatrice Milne, nous avons des chiffres plus récents. Le 28 octobre 1996, 55 détenus ont vu leur période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle réduite par les tribunaux. Ce qui retient l'attention du sénateur Milne, c'est que 29 de ces 55 détenus se trouvent dans une seule province, c'est-à-dire au Québec.

M. Newark: Je suis au courant de cette anomalie statistique. Je suis d'accord. Je reconnais que j'ai probablement un parti pris mais je pense que cela corrobore notre argument. Quel gaspillage.

What a tragic waste and victimization to put people through this, too.

I am also aware of the other statistics which I presume you have. They are also running at a 25-per-cent failure rate with those people who have actually been released.

Senator Jessiman: What do you mean by that?

Mr. Newark: The chairman of the National Parole Board gave those figures before the justice committee. The number of those who have been physically released is 26. One is dead. The pool is 25. Three of those have been returned for violations. One is charged with armed robbery. One, we do not know where he is. He is on the lam somewhere.

Our point, frankly, is that the issue is not whether these people can be dealt with on parole. Rather it is the nature of what they did. As a people, we set the penalty component for that crime at 25 years. It has gone out of whack. Even so, the system is running at a 25-per-cent failure rate.

Senator Jessiman: We were also told that none of them have committed murder a second time around.

Mr. Newark: I am not sure how comforting that is. The next issue of our magazine is about the corrections and parole industry. Over the last 10 or 12 years, if you include homicides and what the CSC defines as serious offences — attempted murder, kidnapping, armed robbery — approximately every day and a half in this country, over the last 10 years, federal prisoners on early release have either murdered, mugged, raped or robbed an innocent Canadian citizen.

With the greatest of respect, this system is a failure.

Senator Jessiman: You have made these presentations. I assume that these presentations were not just drawn by yourselves. You are alone here but they have been approved by your executive committee, I presume?

Is it correct that the general membership agree with what you are saying here? It is not just the executive committees of your associations? Am I wrong?

Mr. Obst: In 1995, we had a section 745 judicial review in Saskatoon, Saskatchewan. During the week of the review, as it was being held, every police officer in the province wore a badge that had the words "Section 745" with a red circle around them and a red line through the circle. Every municipal police officer wore one of those badges.

This issue has been debated within our membership for close to three years now. The position that we bring forward is unanimous.

Senator Jessiman: Are the chiefs the same?

Mr. Fantino: Yes, senator. We have formally provided to the Department of Justice a resolution going back a number of years

Quel gaspillage de l'argent du contribuable, sans compter la victimisation tragique de tous ces gens.

Je suis également au courant des autres chiffres qu'on vous a fournis je suppose. On indique également un taux d'échec de 25 p. 100 chez les détenus qui ont été libérés.

Le sénateur Jessiman: Que voulez-vous dire par là?

M. Newark: Le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles a fourni ces chiffres au comité de la justice. Vingt-six détenus ont été libérés. De ce nombre, un est mort. Il en reste 25. Trois d'entre eux sont retournés en prison pour avoir enfreint les conditions de leur libération. Un autre a été condamné pour vol à main armée. Quant au dernier, on ignore où il se trouve. Il a disparu dans la nature.

Pour nous, la question n'est pas de savoir si la libération conditionnelle est appropriée pour ce genre de personnes. Le problème porte plutôt sur la nature des actes qu'ils ont commis. Nous avons établi à 25 ans la peine qui doit être imposée pour ce crime. Or, le système s'est détraqué et affiche malgré tout un taux d'échec de 25 p. 100.

Le sénateur Jessiman: On nous a également indiqué qu'aucun de ces détenus n'a commis un autre meurtre une fois libéré.

M. Newark: Je ne trouve pas cela vraiment rassurant. Le prochain numéro de notre revue traite du service correctionnel et de l'industrie de la libération conditionnelle. Au cours des 10 ou 12 dernières années, si vous incluez les homicides et ce que le Service correctionnel du Canada définit comme des infractions graves — tentative de meurtre, enlèvement, vol à main armée — environ chaque jour et demi dans ce pays, au cours des 10 dernières années, des prisonniers fédéraux bénéficiant d'une libération anticipée ont assassiné, volé et agressé, violé ou dévalisé un citoyen canadien innocent.

Avec le plus grand respect, je considère que ce système est un échec.

Le sénateur Jessiman: Les présentations que vous avez faites ont été approuvées par votre comité exécutif, je suppose?

L'ensemble de vos membres est-il d'accord avec les propos que vous tenez ici? Il ne s'agit pas uniquement des comités exécutifs de vos associations? Est-ce que je me trompe?

M. Obst: En 1995, une révision judiciaire a eu lieu en vertu de l'article 745 à Saskatoon en Saskatchewan. Au cours de la semaine de la révision, tous les policiers de la province ont arboré un insigne sur lequel étaient inscrits les mots «article 745» entourés d'un cercle rouge, traversé d'une ligne rouge. Chaque policier municipal en portait un.

Il y a près de trois ans maintenant que nous débattons de cette question avec nos membres. La position que nous présentons est unanime.

Le sénateur Jessiman: Les chefs de police sont-ils du même avis?

M. Fantino: Oui, sénateur. Nous avons officiellement remis au ministère de la Justice une résolution il y a un certain nombre

now for the repeal of section 745. Our position has been consistent since.

Mr. Newark: We have formally moved, at our last two national conventions, a resolution which is even more broadly encompassing than section 745. It calls for the repeal of section 745. Both years, it passed unanimously.

Mr. Fantino: I would leave with the committee a copy of the actual resolution. This goes back to 1994 at our Canadian Association of Chiefs of Police conference, speaking directly to the repeal of section 745 of the Criminal Code. I would be happy to leave that with the committee.

Senator Doyle: Were you invited by the ministry or any of the law-givers here to take part in consultation on the drafting of this particular law?

Mr. Newark: Senator, I was fairly directly involved. As you can tell from my remarks, they did not take a lot of my advice. Our advice to them had always been to repeal.

If they were to be pragmatic and not repeal, then we provided a set of amendments for what we think it should look like.

I had to go looking to update this brief for the Senate. I took the amendments that appear on pages 10, 11, and 12, from a personal note that I sent to Mr. Rock's staff when they asked me for my suggestions on what section 745 should be like before it was presented to the House.

I cannot complain about Mr. Rock's commitment toward consultation. I just wish I was more persuasive at times.

Senator Doyle: Would your colleagues agree?

Mr. Fantino: Senator, we, too, have been involved in consultation, and we have been consistent in our delivery of the message. We have been lobbying actively, bringing forward community concerns and our professional opinion on this issue, and we have been consistent on the repeal of section 745. We have not embraced changes other than the repeal of section 745.

In fairness to the minister, one must admit, and I do, that some of these proposed changes are better than nothing, as was stated earlier. However, they are not in any way complete, nor do they even address some of our concerns on these issues. Canadians Against Violence Advocating its Termination Everywhere, CAVEAT, at a major conference two years ago, produced a formal resolution again stating repeal of section 745 of the Criminal Code. The message has been there, and we have delivered that consistently.

Senator Doyle: Would you have preferred that, instead of going into this narrow area of section 745, the government had undertaken a survey of the whole parole situation in all of its aspects?

Mr. Fantino: That is a good question, senator. We, of course, are concerned and conscientious about any issue having any kind of impact whatsoever on public safety, security, and quality of life. We have obviously officially and formally advanced to you and to

d'année pour l'abrogation de l'article 745. Notre position n'a pas changé depuis.

M. Newark: Nous avons officiellement proposé, lors de nos deux derniers congrès nationaux, une résolution réclamant l'abrogation de l'article 745. Chaque année, cette résolution a été adoptée à l'unanimité.

M. Fantino: Je laisserai au comité une copie de la résolution en question. Elle remonte à 1994, lors de la conférence de l'Association canadienne des chefs de police, et réclame expressément l'abrogation de l'article 745 du Code criminel. Je me ferai un plaisir de laisser ce document au comité.

Le sénateur Doyle: Avez-vous été invités par le ministère ou par les législateurs à participer aux consultations sur la rédaction de cette loi en particulier?

M. Newark: J'y ai participé d'assez près. Comme vous pouvez le constater d'après mes remarques, ils n'ont pas tellement tenu compte de mes conseils. Nous leur avons toujours conseillé d'abroger cet article.

Si par souci de pragmatisme, ils décidaient de ne pas abroger cet article, nous leur avons proposé une série de modifications.

J'ai dû faire des recherches pour mettre à jour ce mémoire à l'intention du Sénat. Les modifications qui figurent aux pages 10, 11 et 12 proviennent d'une note personnelle que j'ai envoyée aux collaborateurs de M. Rock lorsqu'ils m'ont demandé de leur soumettre des propositions sur la teneur de l'article 745 avant qu'il soit présenté à la Chambre.

M. Rock a procédé à des consultations. Ce n'est pas ce dont je me plains. J'aimerais simplement être plus persuasif parfois.

Le sénateur Doyle: Est-ce que vos collègues sont d'accord avec vous?

M. Fantino: Nous avons nous aussi participé aux consultations et nous avons toujours transmis le même message. Nous avons exercé des pressions, fait connaître les préoccupations de la collectivité et notre opinion professionnelle à ce sujet et nous avons constamment préconisé l'abrogation de l'article 745. Les seuls changements que nous avons appuyés concernent l'abrogation de l'article 745.

Pour être juste envers le ministre, je dois avouer que certains des changements proposés valent mieux que rien, comme on l'a indiqué plus tôt. Cependant, ils sont loin d'être complets et ne donnent même pas suite à certaines de nos préoccupations sur ces questions. Lors d'une importante conférence il y a deux ans, l'association des Canadiens contre la violence partout recommandant sa révocation, la CAVEAT, a présenté une résolution officielle demandant l'abrogation de l'article 745 du Code criminel. C'est le message que nous avons régulièrement transmis.

Le sénateur Doyle: Auriez-vous préféré qu'au lieu de s'en tenir à cet examen étroit de l'article 745, le gouvernement ait fait une enquête sur tous les aspects de la libération conditionnelle?

M. Fantino: C'est une bonne question, sénateur. Bien entendu, nous nous préoccupons des questions susceptibles d'avoir des répercussions, quelles qu'elles soient, sur la sécurité du public et la qualité de vie. Manifestement, nous vous avons présenté

other committees in government our position on the repeal of section 745. We have also been working on a whole host of other initiatives — participating, consulting, recommending — that will hopefully, as we cooperatively work towards a safer Canada, have some kind of significant impact.

Mr. Newark: Ironically, the other bill was also called Bill C-45, amendments to the Corrections and Conditional Release Act. This committee studied it when it studied Bill C-41, and I tried to persuade you that it should not be passed. There is also Bill C-53, which is in relation to the Prisons and Reformatory Act. Bill C-55 is currently before the House, and we have been pushing for it for a long time, on high-risk offenders.

Our original suggestion was that we should examine the whole area under parole and penalties for murder. It may well be, as Chief Fantino said, that we want to change the way that we impose penalties for murder. For example, we could have consecutive periods of ineligibility where there were multiple homicides, rather than playing around with exemptions for section 745 reviews. Those suggestions have not been successful.

We respond to what is produced by the government, and we do that to the best of our abilities. At the same time, we continue to push it. It has been done in a segmented, component approach as opposed to an overall approach. We are making some progress, in our judgment, in improving the overall system.

The Chair: We will remind senators that tomorrow's panel will be on victims of violence. The groups Victims of Violence and the Canadian Resource Centre for Victims of Crime will be here. CAVEAT, unfortunately, was not able to attend.

Senator Beaudoin: I was tempted to start with a debate on the philosophy, but we would be here for three weeks.

The judicial world and the legal world are huge. When we are talking about the system, I always say that criminal law is a world in itself. We have the judicial system. We have the Criminal Code. We have the sentencing. We have parole issues.

Do you accept the parole system in principle? If so, what are the limits that you would put on the parole system?

I have the impression that the general public in our country and in some other countries are in favour of a parole system and others are not. Some may be in between. They may say, yes, but we are too generous.

Where do you stand?

Mr. Newark: My biggest worry about the ongoing debate is that if we do not fix the parole system, more and more people will say, "Let's get rid of it." That would be a terrible mistake, in my own personal judgment and in that of our association. We have never called, and I doubt we ever would, for the abolition of

officiellement ainsi qu'à d'autres comités du gouvernement notre position sur l'abrogation de l'article 745. Nous avons également collaboré à toute une série d'autres initiatives — sous forme de participation, de consultations, de recommandations — visant à améliorer la sécurité des Canadiens et qui, nous l'espérons, donneront des résultats concrets.

M. Newark: L'ironie de la chose, c'est que l'autre projet de loi s'appelait aussi le projet de loi C-45, modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Votre comité a étudié ce projet de loi lorsqu'il a étudié le projet de loi C-41, et j'ai essayé alors de vous persuader de ne pas l'adopter. Il y a également le projet de loi C-53 qui se rapporte à la Loi sur les prisons et les maisons de correction. Le projet de Loi C-55 se trouve actuellement devant la Chambre et nous insistons depuis longtemps pour qu'un tel projet de loi soit adopté, en ce qui concerne les détenus à risque élevé.

Nous avons proposé au départ qu'on examine tous les aspects se rattachant à libération conditionnelle et aux peines imposées en cas de meurtre. Comme l'a déclaré le chef Fantino, il serait tout à fait possible d'envisager de changer la façon dont nous imposons des peines pour meurtre. Par exemple, nous pourrions avoir des périodes consécutives d'inadmissibilité en cas d'homicides multiples, au lieu d'essayer de bricoler des exemptions aux révisions prévues par l'article 745. Ces propositions n'ont pas été retenues.

Nous réagissons à ce que fait le gouvernement et nous le faisons de notre mieux. Parallèlement, nous continuons d'exercer des pressions. Nous avons procédé de façon plutôt segmentaire que générale. Nous sommes en train de faire certains progrès sur le plan de l'amélioration du système en général.

La présidente: Nous tenons à rappeler aux sénateurs que la séance de demain portera sur les victimes de violence. Les groupes Victimes de violence et le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes seront des nôtres. Malheureusement l'association CAVEAT ne pourra être présente.

Le sénateur Beaudoin: J'ai été tenté de lancer un débat philosophique mais nous serions encore ici dans trois semaines.

L'univers judiciaire et l'univers juridique sont gigantesques. Lorsque nous parlons du système, je déclare toujours que le droit pénal est un univers en soi. Nous avons le système judiciaire. Nous avons le Code criminel. Nous avons la détermination de la peine. Nous avons les questions de libération conditionnelle.

Est-ce que vous acceptez en principe le système de libération conditionnelle? Dans l'affirmative, quelles sont les limites que vous imposeriez à ce système?

J'ai l'impression que dans notre pays et dans certains pays étrangers, le public est partisan d'un système de libération conditionnelle mais que ce n'est pas le cas partout. Certains se situent peut-être entre les deux. Ils sont peut-être d'accord, mais trouvent que nous sommes trop généreux.

Quelle est votre position?

M. Newark: Ma plus grande crainte à propos du débat actuel, c'est que si nous n'améliorons pas le système de libération conditionnelle, de plus en plus de gens réclameront son élimination. Ce serait, à mon avis et de l'avis de notre association, une terrible erreur. Nous n'avons jamais réclamé, et je doute que

parole. Obviously, the best public protection you get is when someone changes their behaviour from criminal behaviour to productive behaviour.

Equally obvious, the best method of doing that is reintegrating or, more likely, integrating someone, other than simply opening the prison door and letting them go. The trick comes in picking the right people and the right circumstances for parole. That is why we have made recommendations over and over again for targeting the worst kinds of offenders. This is the high-risk offender package.

It is no accident that the crime rate in this country — the homicide rate, the violent crime rate, and the violent crime numbers — have gone down in the last three years. I am not plugging our magazine, but you will see in the next issue the statistics which bear that out. In that same time period, the detention rate — that is the process by which we keep for their full sentence the worst offenders — has quadrupled. The violent repeat parole grant rate has gone down. We are doing a better job of keeping the worst offenders off the streets and eliminating their opportunity or their head start to commit new crimes. As result, the violent crime rate is going down.

That, I would say, is the underlying philosophy. It makes very good sense. It is short-sighted not to have an early release system, but you should pick the right people for it, based on, frankly, their past performance, either in the crime they committed or, more likely when dealing with generic parole, their past performance on parole.

It is not difficult to find the cases. We could give you examples where our system does not treat people any differently if they have committed 10 crimes on previous early releases. They are entitled, at the same public expense, to the same parole considerations as the first-time offender. Our law is so goofy that if you commit a crime while on parole, you get a benefit in determining when your next parole eligibility date is over someone who commits a first offence. I believe we had the discussion on Bill C-45 when we were urging you to make an amendment to change just that.

That is still the current law in this country. If you commit a crime on early release, you have a potential parole eligibility benefit as compared to the guy who commit a first offence.

These are the kinds of things that need to be changed to maintain a parole system as a component of our overall system.

nous le faisons, l'abolition de la libération conditionnelle. Manifestement, la meilleure façon d'assurer la protection du public, c'est de faire en sorte qu'une personne modifie son comportement criminel et devienne un membre productif de la société.

De même, la meilleure façon d'y parvenir, c'est de favoriser la réinsertion d'un détenu dans la société, c'est-à-dire ne pas se contenter de le laisser sortir. Il faut déterminer les détenus qui se prêtent à la libération conditionnelle et choisir les bonnes circonstances. C'est pourquoi nous n'avons cessé de formuler des recommandations axées sur les contrevenants les plus dangereux. Il s'agit de la série de recommandations axées sur les détenus à risque élevé.

Ce n'est pas un hasard si la criminalité dans notre pays — les taux d'homicides et de crimes violents — a diminué au cours des trois dernières années. Je ne veux pas faire de la publicité pour notre revue, mais vous pourrez constater dans notre prochain numéro des chiffres qui appuient cette déclaration. Au cours de cette même période, le taux de détention — c'est-à-dire le processus par lequel nous nous assurons que les contrevenants les plus dangereux purgent la totalité de leur peine — a quadruplé. Le taux de récidive violente par suite d'une libération conditionnelle a diminué. Nous sommes mieux en mesure de garder les contrevenants les plus dangereux en prison et de les priver de la possibilité de commettre de nouveaux crimes. Par conséquent, le taux des crimes violents est en train de diminuer.

Ce sont donc les principes qui nous guident. Cela a beaucoup de sens. Ce serait faire preuve d'un manque de vision que de ne pas avoir de système de libération anticipée. Cependant, il faut déterminer avec soin les détenus qui peuvent s'en prévaloir, en fonction de leur conduite passée, c'est-à-dire en fonction du crime qu'ils ont commis ou, plus probablement lorsqu'on traite de la libération conditionnelle en général, de leur conduite passée lorsqu'ils étaient en libération conditionnelle.

Ces cas ne sont pas difficiles à trouver. Nous pourrions vous donner des exemples de cas où notre système traite tous les détenus de la même façon même si certains ont commis une dizaine de crimes pendant qu'ils étaient en libération conditionnelle anticipée. Ils continuent à avoir droit, toujours aux frais du public, à la même admissibilité à la libération conditionnelle que des délinquants primaires. Notre loi est tellement loufoque que si un détenu commet un crime pendant qu'il est en libération conditionnelle, il a l'avantage, sur quelqu'un qui a commis une première infraction, de pouvoir déterminer sa prochaine date d'admissibilité à la libération conditionnelle. Je crois que nous avons discuté de cet aspect dans le cadre du projet de loi C-45, lorsque nous vous avons exhortés d'apporter un amendement pour modifier justement ce point.

C'est la loi qui est toujours en vigueur au pays. Si vous commettez un crime lorsque vous êtes en libération anticipée, vous pouvez avoir un avantage au niveau de l'admissibilité à la libération conditionnelle sur le type qui vient de commettre une première infraction.

Ce sont les aspects qu'il faut modifier pour que la libération conditionnelle continue à faire partie de notre système général.

Senator Beaudoin: How do we learn? Is it by our mistakes or by our successes?

Mr. Fantino: Learning by mistake is an awful way to learn. Some of the mistakes have been costly, even deadly.

Going back to what Mr. Newark has said, we must look at this from the point of view of the criminal, many of whom believe that entering into the justice system is the price of doing business.

Parole, in my respectful opinion, should not be absolute and should always be conditional on many things, including the person's desire, ability and willingness to participate in those kinds of programs that will ultimately render them productive citizens. Do you know how many people we recycle? This is the frustrating thing for police officers. We deal with the same people all the time.

It seems that entering the criminal justice system, for those people who are desirous of committing crime, is like going to a bargain basement. They are discounted at every stage of the process, from the time they arrive at the police station until the time they leave jail, if they ever go to jail.

We spoke earlier about confidence in the system. One must look at these issues from the point of view of the victims or potential victims. There are vulnerable groups which are being preyed upon. People are scheming and planning every imaginable thing to victimize them. It is the criminals who are getting all the breaks, not the victims — not yet anyway.

Senator Beaudoin: Can we learn from experiences in other countries or is this very particular to a country? Some countries are more violent than others, obviously. We may make some many comparisons between our system and that of other countries. Have we learned anything from other systems?

Mr. Newark: I was in New Zealand not long ago. I was taken aback at the similarities between our systems. In many ways, we are on the leading edge in many sentence administration or corrections parole practices. The one improvement I would make, if it were up to me, would not be in this bill, the Criminal Code or the Corrections Act. The change I would make which would improve public safety more than anything else is in privacy legislation in this country.

You asked if there was anything we could learn from our mistakes — if only we would learn from our mistakes. I also work with a victims' organization, watching the same mistakes happen over and over. In my judgment, it is perpetuated because we have a system which prefers not learning from its mistakes but not even admitting its mistakes. If you look at any correctional service report in relation to a section 745 hearing, or, with respect, parole hearings themselves — and they have gotten better recently — or any of the reports that come out after what are called serious

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que nous tirons une leçon de nos erreurs ou de nos réussites?

M. Fantino: Tirer une leçon de nos erreurs est une chose terrible car certaines de ces erreurs ont été coûteuses et même fatales.

Pour revenir à ce que M. Newark a dit, nous devons examiner la situation sous l'angle du criminel, car beaucoup d'entre eux considèrent qu'entrer dans le système judiciaire est le prix à payer pour faire ce qu'ils font.

À mon avis, la libération conditionnelle ne devrait pas être absolue et devrait toujours dépendre de nombreux facteurs, dont la volonté et la capacité du détenu de participer aux programmes qui, au bout du compte, en feront un citoyen productif. Savez-vous le nombre de gens que nous recyclons? C'est l'aspect que les policiers trouvent pénible. Nous avons toujours affaire aux mêmes individus.

On dirait que pour ceux qui veulent commettre des crimes entrer dans le système de justice pénale, c'est comme fréquenter un magasin d'aubaines. Ils bénéficient d'un escompte à chaque étape du processus, depuis le moment où ils arrivent au poste de police jusqu'à celui où ils quittent la prison, s'ils vont en prison.

Nous avons parlé plutôt de la confiance dans le système. Il faut examiner ces questions sous l'angle des victimes ou des victimes possibles. Il existe des groupes vulnérables qui deviennent la proie des criminels. Il y a des gens qui n'arrêtent pas de manigancer toutes sortes de projets pour victimiser ces groupes. On donne toutes sortes de chances aux criminels, mais pas aux victimes, du moins pas encore.

Le sénateur Beaudoin: Pouvons-nous tirer une leçon de nos expériences d'autres pays ou s'agit-il d'une situation particulière à un pays? Il est évident que la violence est plus grave dans certains pays plutôt que d'autres. Nous pourrions peut-être faire des comparaisons entre notre système et celui en vigueur dans d'autres pays. Avons-nous appris quelque chose des autres systèmes?

M. Newark: J'étais en Nouvelle-Zélande récemment. J'ai été stupéfait par les similarités qui existent entre nos systèmes. À bien des égards, nous sommes à l'avant-garde sur le plan de l'administration des peines et de la libération conditionnelle. La seule amélioration que j'apporterais, si je le pouvais, ne concernerait pas les dispositions du projet de loi, ni celles du Code criminel ou de la Loi sur les services correctionnels. Le changement que j'apporterais et qui contribuerait plus que toute autre mesure à améliorer la sécurité du public concerne la Loi sur la protection de la vie privée dans ce pays.

Vous m'avez demandé si nous pouvions tirer une leçon de nos erreurs, si seulement nous le pouvions. Je travaille aussi avec une organisation de victimes et je vois les mêmes erreurs se reproduire sans cesse. À mon avis, ces erreurs se perpétuent parce que nous avons un système qui préfère ne pas tirer de leçon de ses erreurs et refuse même de reconnaître ses erreurs. Si vous examinez n'importe quel rapport du Service correctionnel concernant une révision en vertu de l'article 745, ou concernant la libération conditionnelle même, et la situation s'est améliorée récemment

incidences, you will see the censor's pen has been busy editing out information.

There is a motion which Mr. Lee is bringing in the House in relation to committees of Parliament being entitled to have that information. I know about this because when I was a prosecutor I brought one such case to the Justice Committee when it was chaired by Dr. Horner. It was the case of Daniel Gingras. They looked into the matter and asked to see the report to verify how this person had been given a day pass. He was a career criminal who had committed murder while out on early release in Montreal. He was transferred to Alberta and given an escorted temporary absence. He was allowed to pick his own guard to go to West Edmonton Mall to go shopping as a reward for being an informer. After he escaped and killed two people, there was an investigation. When the members of Parliament received the report of the investigation, the report had ugly black marks stroked across it from the censors' pen. It took over a year for that committee to get sufficient rulings, as well as a change of ministers with the appointment of Mr. Lewis, before an agreement was reached that members of Parliament should be entitled to know the truth about what the government did. They got to see it *in camera*. That was followed up in another case which also involved a litany of errors.

Senator, if we could learn from our mistakes, I would be happy. However, we have to admit them first.

Mr. Obst: Senator, I would not want you for a moment to think that police officers across the country believe that the answer to any criminal activity is to lock an individual up and throw away the key. That is certainly not the case.

My colleagues and I spend a great deal of time with first offenders and even repeat offenders in some circumstances, attempting to rehabilitate, even without prosecution in some instances, through the many diversional and mediation-type processes that we have in place.

In Saskatchewan, we have started not only to learn from other countries and provinces but from other cultures by using the original sentencing circumstances in the white-society application. We call it a community sentencing circle. It is something other than a prosecution. I am not here to ask you to lock up criminals and to throw away the key because that is not the answer.

To come back to section 745, let there be no misunderstanding, we are talking about first-degree murder for the most part here. Over the next 15 years or so, there will be only about 10 individuals who even qualify for these judicial reviews. This is a very small component of the criminal element. We are spending a great deal of time talking about them. A great deal of cost and effort is being put into them. Those are the people we are

ou n'importe lequel des rapports publiés après ce que nous qualifions d'incidents sérieux, vous constaterez que beaucoup de renseignements ont été censurés.

M. Lee est en train de présenter une motion à la Chambre pour que les comités du Parlement soient autorisés à prendre connaissance de cette information. Je suis au courant car à l'époque où j'étais procureur, j'ai présenté un cas de ce genre au comité de la justice, présidé alors par M. Horner. Il s'agissait du cas de Daniel Gingras. Le comité avait examiné la question et demandé à consulter le rapport pour vérifier pourquoi on avait accordé à cette personne la permission de sortir temporairement. Il s'agissait d'un criminel professionnel qui avait commis un meurtre pendant qu'il était en libération anticipée à Montréal. Il avait été transféré en Alberta et s'était vu accorder la permission de sortir sous surveillance. On l'avait autorisé à choisir le garde qui l'accompagnerait pour magasiner au centre commercial d'Edmonton-Ouest, en récompense de ses services d'informateur. Après qu'il se soit échappé et ait tué deux personnes, on a fait une enquête. Lorsque les parlementaires ont reçu le rapport d'enquête, il était plein de grosses ratures noires faites par le censeur. Il a fallu plus d'un an au comité et un changement de ministre lors de la nomination de M. Lewis, pour obtenir les décisions voulues et une entente donnant aux parlementaires le droit de connaître la vérité sur les agissements du gouvernement. Ils ont alors pu consulter le rapport à huis clos. On en fait le suivi dans un autre cas qui comportait également une foule d'erreurs.

Sénateur, si nous pouvions tirer une leçon de nos erreurs, j'en serais très heureux. Cependant, il faudrait d'abord admettre nos erreurs.

M. Obst: Je ne voudrais pas que vous pensiez que les policiers d'un bout à l'autre du pays considèrent que l'emprisonnement à perpétuité est la solution au crime. Ce n'est certainement pas le cas.

Mes collègues et moi-même passons beaucoup de temps avec des délinquants primaires et même avec des récidivistes dans certaines circonstances, pour tâcher de favoriser leur réinsertion, sans même qu'ils fassent l'objet de poursuites dans certains cas, grâce aux nombreux processus de médiation et autres qui sont prévus.

En Saskatchewan, nous avons commencé à nous inspirer non seulement de l'expérience d'autres pays et d'autres provinces, mais également d'autres cultures en appliquant à la société blanche des méthodes autochtones de détermination de la peine. C'est ce que nous appelons les conseils communautaires de détermination de la peine. C'est une alternative aux poursuites. Je ne suis pas ici pour vous demander d'enfermer les criminels pour toujours car ce n'est pas la solution.

Pour revenir à l'article 745, il ne faut pas se méprendre, nous parlons en majeure partie de meurtre au premier degré. Au cours des 15 prochaines années, il y aura environ 600 détenus qui seront admissibles à ces révisions judiciaires. C'est un très petit pourcentage de l'élément criminel. Nous passons beaucoup de temps à parler d'eux. Nous leur consacrons beaucoup d'argent et d'effort. Ce sont les personnes sur lesquelles nous nous

concentrating on right now. They are the people who plan, calculate and premeditate the taking of another human being's life.

I do not mean to confuse that with a manslaughter charge related to a domestic violence situation, something which I do not want to minimize in any way. We are not talking about a bar-room brawl where somebody throws a punch and an individual bangs their head and dies. That is not what we are talking about. We are talking about first-degree murder.

I do not want there to be any misunderstanding about the severity of the offence to which section 745 pertains. When it comes to the planned, premeditated and calculated taking of a human life, that is when police officers say that, for even one human life, 25 years is the absolute minimum time that a person should be incarcerated.

For the most part, we are in agreement that life in prison is the answer. For the point in question, 15 years certainly does not address it.

The Chair: Honourable senators, I have asked representatives of the Department of Justice to be here throughout all the deliberations so that if there is any conflict between the information they gave us and the information given today, then we can clarify those issues.

Mr. Newark, you gave a number which surprised me. Can you clarify this? I understand that, of the individuals who have been granted parole under section 745 and there have been some 55, only 7 have reoffended. That is nowhere near 25 per cent.

Mr. Newark: The numbers that I am referring to came from the chairman of the National Parole Board when he testified before the Commons Justice Committee in April or May. I have them in my office and I would be happy to send them to you. I will also track down the *Hansard* in which that evidence is found.

Those were not my numbers. I was surprised when I heard them. The person who put them forward was examined carefully by a member of the Reform Party who did the same calculation.

The Chair: Thank you for being with us today, gentlemen.

The committee adjourned.

concentrons à l'heure actuelle. Ce sont les gens qui planifient, calculent et préméditent le meurtre d'un autre être humain.

Je veux éviter que l'on confonde ce crime avec une accusation d'homicide involontaire coupable, dans le cas de violence conjugale par exemple, dont je ne veux d'ailleurs absolument pas minimiser l'importance. Nous ne sommes pas en train de parler d'une querelle d'ivrognes où une personne reçoit un coup de poing, se cogne la tête et meurt. Ce n'est pas ce dont nous parlons. Nous sommes en train de parler de meurtre au premier degré.

Je ne veux pas qu'on se méprenne sur la gravité de l'infraction dont traite l'article 745. Lorsqu'il s'agit du meurtre prémédité et calculé d'un être humain, c'est là où les policiers considèrent que, même pour une seule vie humaine, 25 ans est la période minimale absolue pendant laquelle une personne devrait être incarcérée.

Dans ce genre de cas, nous convenons en général que l'emprisonnement à perpétuité est la solution. Une période de 15 ans est donc loin d'être suffisante.

La présidente: Chers collègues, j'ai demandé à des représentants du ministère de la Justice d'être présents pendant toutes nos délibérations afin que, s'il y a contradiction entre les renseignements qu'ils nous ont donnés et ceux fournis aujourd'hui, nous puissions obtenir des éclaircissements.

Monsieur Newark, vous avez cité un chiffre qui m'a étonnée. Pouvez-vous nous donner plus de précision? Je crois comprendre que sur le nombre de détenus qui ont obtenu une libération conditionnelle en vertu de l'article 745, c'est-à-dire les 55 détenus, seulement sept ont récidivé. Cela est loin de correspondre à 25 p. 100.

M. Newark: Les chiffres que j'ai cités proviennent du président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, lorsqu'il a comparu devant le comité de la justice de la Chambre des communes en avril ou en mai. J'ai ces chiffres dans mon bureau et je me ferai un plaisir de vous les envoyer. J'ai également retrouvé l'extrait du *hansard* où se trouve ce témoignage.

Ces chiffres ne viennent pas de moi. J'ai été étonné lorsque je les ai entendus. La personne qui les a présentés a été interrogée soigneusement par un membre du Parti réformiste qui a fait le même calcul.

La présidente: Messieurs, je vous remercie d'avoir été des nôtres aujourd'hui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-45:

From the Canadian Association of Chiefs of Police:

Chief Julian Fantino (London, Ontario), Member, Law
Amendments Committee.

From The Canadian Police Association:

Mr. Grant Obst, Vice-President;
Mr. Scott Newark, Executive Officer.

Pour le projet de loi C-45:

De l'Association canadienne des chefs de polices:

Chef Julian Fantino (London, Ontario), membre, Comité d'
modification des lois.

De l'Association canadienne des policiers:

M. Grant Obst, vice-président;
M. Scott Newark, directeur exécutif.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Thursday, November 7, 1996

Le jeudi 7 novembre 1996

Issue No. 35

Fascicule n° 35

Fourth meeting on:
Examination of Bill C-45
An Act to amend the Criminal Code
(judicial review of parole ineligibility)
and another act.

Quatrième réunion concernant:
Examen du projet de loi C-45, Loi modifiant le
Code criminel (révision judiciaire de
l'inadmissibilité à la libération conditionnelle)
et une autre loi en conséquence.

INCLUDING:
THE SIXTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-3)

Y COMPRIS:
LE SEIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi S-3)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Moore
Jessiman	Pearson
Lewis	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Moore
Jessiman	Pearson
Lewis	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 7, 1996

(47)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, in Room 256-S, Centre Block, at 10:32 a.m., in the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Moore, Nolin and Pearson (11).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Mr. Steve Sullivan, Executive Director.

From Victims of Violence:

Mr. Robert McNamara, Vice President.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 22, 1996, the committee continued its consideration of Bill C-45, An Act to amend the Criminal Code (judicial review of parole ineligibility) and another Act. (*See Issue No. 32, Wednesday, October 30, 1996, for full text of Order of Reference.*)

Mr. Steve Sullivan made a statement.

Mr. Robert McNamara made a statement.

The witnesses answered questions.

Marilyn Pilon made a statement.

At 11:40 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 7 novembre 1996

(47)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 32, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Milne, Moore, Nolin et Pearson (11).

Également présente: Marilyn Pilon, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes:

M. Steve Sullivan, directeur exécutif.

De Victimes de violence:

M. Robert McNamara, vice-président.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 octobre 1996, le comité poursuit son examen du projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence. (*Voir le fascicule no. 32 du mercredi 30 octobre 1996, pour le texte complet de l'ordre de renvoi.*)

M. Steve Sullivan fait une déclaration.

M. Robert McNamara fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

Marilyn Pilon fait une déclaration.

À 11 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, November 7, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SIXTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-3, An Act to amend the Criminal Code (plea bargaining), has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, May 2, 1996, examined the said Bill and now reports as follows:

Your committee recommends that this Bill be not proceeded with further in the Senate for the following reason:

This recommendation is based on your committee's concern that Bill S-3 could infringe legal rights protected by section 11(h) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* by allowing an accused to be punished more than once for the same offence.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 7 novembre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SEIZIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déferé le projet de loi S-3, Loi modifiant le Code criminel (accord sur le chef d'accusation), a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 2 mai 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport.

Le comité recommande que le Sénat ne poursuive pas davantage l'étude de ce projet de loi, pour la raison suivante:

Cette recommandation fait écho à la crainte du comité que le projet de loi S-3 porte atteinte aux droits protégés par l'alinéa 11h) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, en permettant qu'un accusé soit puni plus d'une fois pour la même infraction.

Respectueusement soumis,

La présidente,

SHARON CARSTAIRS

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 7, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-45, to amend the Criminal Code (judicial review of parole ineligibility) and another Act, met this day at 10:32 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, I should like to bring the committee to order.

We have two witnesses with us this morning. From Victims of Violence, we have Mr. Robert McNamara, Vice-President; and from the Canadian Resource Centre for Victims of Crime, we have Mr. Steve Sullivan, Executive Director. Welcome and please proceed.

Mr. Steve Sullivan, Executive Director, Canadian Resource Centre for Victims of Crime: Madam Chair, I would like to thank the committee for allowing us to come before you today to talk about Bill C-45.

To begin, I would like to talk briefly about section 745 of the Criminal Code. As you know, this bill will make amendments to that section. I believe I can speak for Mr. McNamara, and probably other victims' groups such as CAVEAT, in saying that one of the things we realize when we travel across the country and speak with victims of crime is that, because of their experiences, they have a difficult time trusting the system in the beginning. They have lost a loved one. There is obviously some mistrust there. When they hear a judge in a courtroom sentence someone to 25 years' imprisonment without parole, they believe that the sentence will be just that. When they find out later — and some of them not until we get to the 15-year point — that, in fact, not all offenders have to serve that time, but that there is a provision in the Criminal Code that allows for a 15-year review, they feel betrayed, and I think justifiably so. That is one of the inherent problems with section 745. It really takes away from the sentence that the judge hands down. It is probably the worst case example, I think, of our system saying one thing while doing another.

As we travel across the country, it is not only with victims that we find that sentiment but it also found among members of the public who, increasingly, are finding out about this section of the Criminal Code and feeling betrayed. Most believe that when someone is given a prison sentence of life without parole for 25 years, that is just what it means — 25 years in prison. It is a simple statement which people tend to believe. When they find out about this section of the Criminal Code, they feel betrayed by their government.

I will tell you at the outset that we are opposed completely to section 745. We do not think the section should exist. However, we have a bill before us that does not repeal it but which tinkers with it, or makes some amendments to it. For the most part, they are positive changes.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 7 novembre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui à 10 h 32 pour en faire l'examen.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte.

Nous recevons deux témoins ce matin. M. Robert McNamara, vice-président de Victimes de violence, et M. Steve Sullivan, directeur exécutif du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes. Bienvenue; je vous cède maintenant la parole.

M. Steve Sullivan, directeur exécutif, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes: Madame la présidente, j'aimerais remercier le comité de nous inviter aujourd'hui à comparaître pour parler du projet de loi C-45.

Pour commencer, j'aimerais parler brièvement de l'article 745 du Code criminel. Comme vous le savez, ce projet de loi va modifier cet article. Je pense pouvoir me faire le porte-parole de M. McNamara et probablement d'autres groupes de victimes comme CAVEAT, en disant que lorsque nous parcourons le pays et rencontrons des victimes de crimes, nous nous rendons compte en écoutant le récit de leurs expériences, qu'elles ont de la difficulté à faire confiance au système au départ. Ces gens-là ont perdu un être cher. Ils ressentent de toute évidence une certaine méfiance. Lorsqu'ils entendent un juge au tribunal condamner quelqu'un à 25 ans de prison sans libération conditionnelle, ils croient que cette peine sera effectivement purgée. Lorsqu'ils s'aperçoivent par la suite — certains pas avant 15 ans — qu'en fait, cette peine d'emprisonnement ne sera pas purgée, du fait que le Code criminel prévoit une révision judiciaire au bout de 15 ans, ils se sentent trahis, à juste titre, à mon avis. C'est l'un des problèmes inhérents que pose l'article 745, lequel en fait annule la peine infligée par le juge. Je pense que c'est probablement le pire exemple de notre système qui avance une chose et en fait une autre.

Lorsque nous parcourons le pays, nous retrouvons ce sentiment non seulement parmi les victimes, mais aussi parmi le grand public qui, de plus en plus, découvre l'existence de cet article du Code criminel et se sent trahi. La plupart des gens croient qu'une peine de prison à perpétuité sans libération conditionnelle pendant 25 ans correspond à effectivement 25 ans de prison. C'est une déclaration simple que les gens tendent à croire. Lorsqu'ils apprennent l'existence de cet article du Code criminel, ils se sentent trahis par leur gouvernement.

Je vous dirais pour commencer que nous sommes complètement opposés à l'article 745. Nous ne pensons pas que cet article devrait exister. Toutefois, nous avons ici un projet de loi qui ne l'abroge pas, mais qui le remanie ou y apporte quelques changements. Pour la plupart, il s'agit de changements positifs.

One of the most unattractive features of section 745 as it now exists is that it allows every first degree murderer, and some second degree murderers, a right to a review if they so desire. All they have to do is apply and they will have a hearing. The strongest aspect of Bill C-45 is that it takes away the inherent right to such a hearing. There is the right to make application to a judge. If a judge can be convinced that one deserves a hearing, after meeting all the criteria, then a hearing will be granted.

Having said that, there are some questions with the process by which that is done. It is a very broad term that the judge will make his or her decision upon — “reasonable prospect of success”. We will have to wait until after a number of these hearings have taken place to see exactly what that term means. It is left very broad. There is little to guide a judge in his or her decision. That is one concern.

Another concern is as to what the judge will consider when making his or her decision to grant someone a hearing. As you will know, there are provisions for the judge to consider the application, a report by Correctional Service Canada — something which I will address in a few minutes — and any written evidence provided by the Attorney General or the applicant.

You will notice that there is no specific mention of victim information. One could argue that victim information could be included in the Attorney General's information. However, when dealing with legislation as important as this, we do not want to assume anything. We want to include victim information, and I think the government does as well, because it made amendments in Bill C-41 earlier this year that did include the provision of victim impact statements at the judicial review hearings. I think the indication is that victim information is important. It should be set out specifically in this bill that victim information “will be considered” by the judge.

After going over the bill again this morning, I am not clear if victim information will be considered for only those murderers sentenced after this bill becomes law, or whether it is only for those people already serving a sentence. That is a question to which I do not have the answer. The only people who can provide the answer would be lawyers from the Department of Justice. It may be a question to which this committee would want to get an answer before deciding on whether or not to pass this bill.

L'une des caractéristiques les plus déplaisantes de l'article 745 tel qu'il existe actuellement, c'est qu'il accorde à chaque auteur de meurtre au premier degré et à certains auteurs de meurtre au deuxième degré, le droit à une révision, s'ils le souhaitent. Il leur suffit de présenter une demande pour avoir une audition. La caractéristique la plus positive du projet de loi C-45, c'est qu'il retire le droit inhérent à une telle audition. Le droit de présenter une demande à un juge existe toujours. Si le juge peut être convaincu que la personne en question mérite une audition, après avoir répondu à tous les critères, il lui en accorde une.

Ceci étant dit, le processus suscite plusieurs questions. Pour rendre sa décision, le juge doit se fonder sur une «possibilité réelle que la demande soit accueillie», expression dont le sens est très large. Ce n'est qu'après la tenue de plusieurs auditions du genre que nous verrons exactement ce que cela signifie. Je le répète, le sens de cette expression est très large et peu de choses guident le juge dans sa décision. C'est un sujet de préoccupation pour nous.

Les documents sur lesquels se fonde le juge, lorsqu'il décide d'accorder une audition, représentent une autre source de préoccupation. Comme vous le savez, il est prévu que le juge se fonde sur la demande, sur un rapport fourni par le Service correctionnel du Canada — point sur lequel je vais revenir dans quelques instants — et sur tout autre document fourni par le procureur général ou le requérant.

Vous remarquerez qu'il n'est pas fait explicitement mention des déclarations de la victime. On pourrait prétendre que ces déclarations font partie du document fourni par le procureur général. Toutefois, comme il s'agit d'une loi si importante, nous ne voulons pas supposer quoi que ce soit. Nous voulons que les déclarations des victimes soient incluses et je crois que le gouvernement le souhaite également, puisqu'il a apporté des amendements au projet de loi C-41 plus tôt cette année, afin que les déclarations de la victime sur les répercussions du crime soient présentées au moment des auditions de révision judiciaire. Je pense que cela témoigne de l'importance des déclarations de la victime. Il faudrait préciser dans ce projet de loi que le juge «se fonde» sur les déclarations de la victime.

Après avoir relu le projet de loi ce matin, je ne sais toujours pas si les déclarations de la victime seront prises en compte uniquement dans le cas des meurtriers condamnés après l'adoption de ce projet de loi ou seulement dans le cas de ceux qui purgent déjà une peine. Je n'ai pas la réponse à cette question. Les seules personnes qui pourraient y répondre sont les avocats du ministère de la Justice. Le comité souhaiterait peut-être obtenir une réponse à cette question avant de décider s'il adopte ce projet de loi ou non.

I talked about the information provided by Correctional Service Canada. One of the concerns that we have is that we believe that Correctional Service Canada is the agency tasked with housing offenders, rehabilitating them, making recommendations to parole boards and, ultimately, supervising people in the community. I think they have an inherent self-interest in rehabilitating offenders, or at least providing information that appears that people have been rehabilitated. If we have cases where a number of offenders are not being rehabilitated, the question is whether Correctional Service Canada is doing its job.

We have looked at a number of board investigation reports of cases gone wrong. If you look at most of them, you will see that there are problems with the information that comes before the parole board provided by correctional services and the supervision after.

Recently, in Barry, I attended a judicial review of a man convicted of murdering a police officer almost 20 years ago. A psychologist testified stating that she supported this person's early release. Yet, when the Crown delved further, it was found that she had never looked at the actual offence or the official version of the facts. She had relied on what the offender had told her. She did not know that when he escaped from prison before he committed the murder, he had bashed in a man's head with a steel pipe after which he stole his car. She did not know this, yet she was making a judgment that he would be a safe risk on parole. I think that is dangerous.

We must consider the fact that correctional services is the agency which decides what information is put before the jury. We must also consider that it has a vested interest in presenting certain information.

The other thing with regard to the screening process about which we want to be careful concerns someone going through the screening process and being granted a hearing. We would like to ascertain that that information is not used by the applicant to sway the jury. The jury should assess its decision on the evidence before it. Whether a judge granted someone a hearing or not should not enter into the deliberation process. I think anyone who has sat in a courtroom knows how much respect juries have for judges and their decisions. I do not think the fact that someone has gone through this screening process should be allowed to influence a jury's decision.

The second major change Bill C-45 will make is that it will deny the provisions of section 745 to multiple murderers. The message is clear that, as a society, we differentiate between people who murder more than one person and people who kill "only" one person. The government has made it clear that there is a difference between those types of offenders. I would broaden that scope to include, for example, people who murder police officers, people who murder in the commission of sexual offences or while on early release. The committee may want to consider broadening

J'ai parlé de l'information fournie par le Service correctionnel du Canada. Ce qui nous inquiète, autant que nous le sachions, le Service correctionnel du Canada est l'organisme chargé du logement et de la réadaptation des contrevenants; c'est l'organisme qui doit également faire des recommandations aux commissions des libérations conditionnelles et finalement, qui doit assurer la supervision des gens dans la collectivité. Je crois que ce service a tout à fait intérêt à assurer la réadaptation des contrevenants, ou tout du moins, à donner des renseignements qui semblent indiquer que les contrevenants sont bel et bien réadaptés. Si la réadaptation n'est pas assurée dans le cas de plusieurs contrevenants, on serait en droit de se demander si le Service correctionnel du Canada fait son travail.

Nous avons examiné plusieurs rapports d'enquête de la commission sur des affaires qui ont mal tourné. La plupart semblent indiquer qu'il y a des problèmes en ce qui concerne l'information que fournit le Service correctionnel à la Commission des libérations conditionnelles et la supervision subséquente.

J'ai assisté dernièrement à Barrie à la révision judiciaire du cas d'un homme accusé du meurtre d'un agent de police il y a quelque 20 ans. Au cours de son témoignage, une psychologue a déclaré qu'elle était en faveur de la libération anticipée de cette personne. Pourtant, lorsque la Couronne a approfondi un peu plus les choses, elle a découvert que la psychologue n'avait jamais examiné l'infraction réelle ni la version officielle des faits. Elle s'était fiée à ce que lui avait dit le contrevenant. Elle ne savait pas que lorsqu'il s'était échappé de prison avant de commettre ce meurtre, il avait défoncé le crâne d'un homme avec une barre de fer pour lui voler sa voiture. Elle ne le savait pas et pourtant, jugeait qu'il ne ferait pas courir de véritable risque à la collectivité s'il bénéficiait d'une libération conditionnelle. Je crois que c'est dangereux.

Il ne faut pas oublier que le Service correctionnel est l'organisme qui décide de l'information à présenter au jury. Il ne faut pas non plus oublier que ce service a directement intérêt à présenter certains renseignements.

Il faut également être très prudent en ce qui concerne le processus d'examen par lequel passe un requérant auquel on accorde une audition. Nous aimerions nous assurer que le requérant ne se sert pas de cette information pour influencer le jury. Le jury devrait prendre sa décision en fonction des preuves qui lui sont présentées. Qu'un juge ait accordé une audience ou non ne devrait pas influencer sur le processus de délibération. Je pense que quiconque est allé au tribunal sait que les jurys éprouvent un grand respect envers les juges et leurs décisions. A mon avis, il ne faudrait pas que le fait qu'une personne soit passée par ce processus d'examen influe sur la décision du jury.

Le projet de loi C-45 apporterait un deuxième changement important, soit l'exclusion des auteurs de meurtres multiples des dispositions de l'article 745. Il est clairement indiqué que la société fait la distinction entre ceux qui tuent plus d'une personne et ceux qui ne tuent qu'une personne. Le gouvernement a fait clairement comprendre que ces deux genres de contrevenants sont différents. J'élargirais la portée de ce concept pour y inclure, par exemple, ceux qui tuent des agents de police, ceux qui tuent lorsqu'ils commettent des infractions sexuelles ou lorsqu'ils sont

that scope somewhat and look at the other types of offenders to whom we want to say, "You do not have a right to this provision."

The major thing the bill does is change the jury's decision. Currently two-thirds of the jury must agree to grant a reduction. This bill would change that to be a unanimous jury decision. Once the decision is made for a reduction to be granted to the offender, it only requires two-thirds of the jury to agree on what the reduction should be. That is not a big point. It seems unnecessarily complicated, but it is not a major point.

You will note that in the back of the brief there are several recommendations. I have provided to the Clerk of the committee a copy of the CAVEAT submission. We discussed this with them at length yesterday and we are in general agreement about the bill itself.

The basic message that we bring to you today is that we support the outright repeal of section 745. We reluctantly support this bill because we feel it makes some positive changes to the current system. If it is not to be repealed, then the changes about which I have spoken are the next logical step.

The committee should take a close look at this bill. I know that representatives of the Canadian Police Association appeared before you yesterday. I believe they have made some positive recommendations.

If this bill is passed, then it should be the best bill possible. The government has sent the message that it is not happy with the current system. If it is to be changed, then let us change it in the best way possible. The committee should consider the changes and recommendations suggested before it makes a decision.

I will turn the floor over to Mr. McNamara.

Mr. Robert McNamara, Vice-President, Victims of Violence: Madam Chairman, I am Vice-President of Victims of Violence, Canadian Centre for Missing Children. Ours is a nationally registered charity formed in 1984 by the family members of the murder victims of Clifford Olson. Our president today is Sharon Rosenfeldt whose son Daryn was one of the victims of Clifford Olson.

At the outset, I would say that section 745 has caused more harm and concern to our organization than any other section of the Criminal Code. Every day in our office, there are discussions about it. I can tell you horror story after horror story of people's suffering because of this section. The one consensus in our organization is that it is hurting victims. Why do we have it?

We started to think of alternatives to section 745. We kept coming back to concurrent and consecutive sentencing here in Canada. I do not believe we would need section 745 in the Criminal Code if we had consecutive sentencing. If a gentleman like Clifford Olson killed 11 children, he would receive

en libération anticipée. Le comité souhaitera peut-être envisager d'élargir la portée de ce concept et d'examiner les autres types de contrevenants auxquels nous voulons dire: «Vous êtes exclus de ces dispositions».

Le principal changement que prévoit le projet de loi se rapporte à la décision du jury. Actuellement, la décision de réduire le délai doit être prise par les deux tiers des membres du jury. Ce projet de loi changerait cette disposition puisqu'il exige une décision unanime du jury. Lorsque la décision de réduire le délai est prise, la décision relative à la durée de cette réduction du délai doit être prise par les deux tiers seulement des membres du jury. Ce n'est pas capital; cela semble inutilement compliqué, mais ce n'est pas capital.

Vous remarquerez plusieurs recommandations à la fin du mémoire. J'ai remis à la greffière du comité une copie du mémoire de CAVEAT. Nous avons longuement discuté hier avec cet organisme et nous sommes en général d'accord à propos du projet de loi lui-même.

Ce que nous voulons essentiellement vous dire aujourd'hui, c'est que nous appuyons l'abrogation inconditionnelle de l'article 745. Nous appuyons sans enthousiasme ce projet de loi qui nous semble apporter quelques changements positifs au système en place. Si l'article n'est pas abrogé, il faudrait logiquement envisager les changements dont je viens de parler.

Le comité devrait examiner de près ce projet de loi. Je sais que des représentants de l'Association canadienne des policiers ont comparu devant vous hier et je crois qu'ils ont fait quelques recommandations positives.

Si ce projet de loi est adopté, il devrait être le plus parfait possible. Le gouvernement a indiqué qu'il n'est pas satisfait du système actuel. S'il faut le changer, changeons-le de la meilleure façon possible. Le comité devrait tenir compte des recommandations et des changements proposés avant de prendre une décision.

Je cède maintenant la parole à M. McNamara.

M. Robert McNamara, vice-président, Victimes de violence: Madame la présidente, je suis vice-président de Victimes de violence, Canadian Centre for Missing Children. Nous sommes un organisme national de charité, créé en 1984 par les familles des victimes de Clifford Olson. Mme Sharon Rosenfeldt, dont le fils Daryn est l'une des victimes de Clifford Olson, est notre présidente.

Je dirais pour commencer que l'article 745 a causé plus de tort et d'inquiétudes à notre organisme que tout autre article du Code criminel. Nous en parlons tous les jours. Je peux vous faire le récit des horribles souffrances que connaissent certaines personnes à cause de cet article. Tous les membres de notre organisme affirment que cet article cause du tort aux victimes. Pourquoi avoir un tel article?

Nous avons songé à supprimer l'article 745 pour le remplacer par autre chose. Au Canada, nous revenons constamment à l'idée de peine concurrente et de peine consécutive. Je ne crois pas que l'article 745 du Code criminel serait nécessaire si nous avions la peine consécutive. Si quelqu'un comme M. Clifford Olson tuait

11 consecutive 25-year sentences. He would be eligible for parole at one-third of that mark.

It does not make sense that we are giving some a discount. This is the only sentence on which you can get a discount, that is, a judicial review. Rapists do not get it. No one else gets it. I looked back through the debates in Hansard at the time when capital punishment was being dealt with. There was not much mention of it then. The people in the other place at the time realized that; however, it is basically skipped over.

As a Canadian, I had no idea about this provision of the Criminal Code. Victims of Violence did not learn of section 745 until 1991, long after it had been passed. We feel cheated and deceived. As Mr. Sullivan said, when you are sitting in the courtroom, you have all your emotions to deal with. You are in turmoil. You are looking at the person you respect the most, the judge. That person will be deciding the fate of the accused. The person who has heard all the evidence from both the defence and the Crown has made a judgment and says, "25 years to life." There is nothing more frustrating to me, after the sentence has been imposed, to have to tell family members, "Well, it is 25 years to life, but there is section 745 of the Criminal Code to be considered." They feel cheated, ripped off and deceived by politicians.

Why not be open about it? There are certain Members of Parliament on both sides who believe that one should be getting a 15-year sentence. That is why I believe this section is in here. I know that Warren Allmand, for example, says that a murder penalty should be 15 years. He has a point. There are people who, after 15 years, deserve to be released. However, there are many others who do not.

I failed to mention that one of our researchers did her thesis on section 745. Copies of that thesis are available at the back of the room.

Those are some of our concerns. We see no reason for the section to be in the bill. Let us be open about it. Most of the people who commit murder have previous records. They have federal records. If you look at the statistics in the thesis, you will see that 17 per cent of people who commit murder have no previous convictions. Perhaps we should be looking at that as a target for letting murderers out after 15 years, but I do not think that 74 per cent or 80 per cent of people who commit murder should be eligible for early release.

Victims of Violence is totally against section 745 of the Criminal Code. However, like Mr. Sullivan and the Canadian Police Association, we accept this bill reluctantly. It tinkers with the section. It will prevent people like Clifford Olson from applying for judicial reviews in the future. We believe that this was a last-minute attempt in the spring to prevent Olson from applying for such release, only because we were loud about it. How can a guy who tortured, raped and murdered 11 children actually have the possibility of getting out? I think there is a snowball's chance in hell of that happening, but if you had told me five years ago you could beat a rape charge by being drunk, I would have laughed at you.

11 enfants, il se verrait infliger 11 peines consécutives de 25 ans. Il ne serait admissible à la libération conditionnelle qu'après avoir purgé un tiers de ces peines.

Il est totalement illogique d'accorder une révision judiciaire à certains contrevenants. C'est la seule peine qui puisse donner lieu à une révision judiciaire. Les auteurs de viol n'en bénéficient pas. Personne d'autre n'en bénéficie. J'ai parcouru les débats du Hansard à l'époque où l'on traitait de la peine capitale. Il n'en était pas beaucoup question à ce moment-là. Les gens de l'autre endroit s'en sont rendus compte; on n'en fait tout simplement pas cas.

En tant que Canadien, je ne connaissais absolument pas l'existence de cette disposition du Code criminel. L'organisme Victimes de violence n'a appris l'existence de l'article 745 qu'en 1991, longtemps après qu'il a été adopté. Nous avons le sentiment d'être trompés et dupés. Comme l'a dit M. Sullivan, lorsque vous êtes au tribunal, vous êtes en proie à toutes sortes d'émotions. Vous êtes en émoi. Vous regardez la personne que vous respectez le plus, le juge. Cette personne va décider du sort de l'accusé. Après avoir entendu le témoignage de la défense et de la Couronne, elle rend un jugement et dit: «peine de prison de 25 ans à perpétuité». Après le prononcé de cette sentence, rien ne me déprime plus que d'avoir à dire aux membres de la famille: «Eh bien, c'est une peine de 25 ans à perpétuité, mais il ne faut pas oublier l'article 745 du Code criminel». Ils ont le sentiment d'être trompés, arnaqués et dupés par les politiciens.

Pourquoi ne pas jouer franc jeu? Certains députés des deux côtés croient qu'une peine de 15 ans est appropriée. C'est la raison de l'existence de cet article, j'imagine. Je sais que pour Warren Allmand, par exemple, une peine pour meurtre devrait équivaloir à 15 ans. Il y a du vrai dans ce qu'il dit. Certaines personnes méritent d'être libérées au bout de quinze ans. Toutefois, il y en a beaucoup d'autres qui ne le méritent pas.

J'ai oublié de mentionner que nous avons une attachée de recherche qui a fait sa thèse sur l'article 745. Des exemplaires de cette thèse sont disponibles au fond de la salle.

Telles sont donc certaines de nos préoccupations. Nous ne voyons pas pourquoi cet article devrait figurer dans le projet de loi. Soyons francs. La plupart des gens qui commettent un meurtre ont déjà un casier judiciaire, au niveau fédéral. Il suffit de regarder les statistiques qui figurent dans cette thèse pour s'apercevoir que 17 p. 100 de ceux qui commettent un meurtre n'ont encore jamais été condamnés. Peut-être cela devrait-il servir d'objectif, mais je ne pense pas que 74 ou 80 p. 100 de ceux qui commettent un meurtre devraient être admissibles à une libération anticipée.

L'organisme Victimes de violence s'oppose complètement à l'article 745 du Code criminel. Toutefois, à l'instar de M. Sullivan et de l'Association canadienne des policiers, c'est à contrecœur que nous acceptons ce projet de loi. Il remanie l'article en question. Il empêchera des gens comme Clifford Olson de demander une révision judiciaire. On a cru que l'on tentait ainsi à la dernière minute d'empêcher Olson de demander une telle libération au printemps dernier, uniquement parce que nous avions dit haut et fort ce que nous pensions. Comment un homme qui a torturé, violé et assassiné 11 enfants pourrait-il avoir la possibilité de sortir? À mon avis, cela n'a pas l'ombre d'une chance, mais si vous m'aviez dit il y a cinq ans qu'il est possible de se dégager

We support the bill, honourable senators, but we really wish the section would be repealed.

Senator Milne: I would like to reiterate what both of you realize because I do not want you to go away with any false hopes. All this committee can do is amend what is before us, pass the bill as is, or turn it down as is. Of those alternatives, I gather you would prefer that we pass this bill as is because we cannot bring amendments forward which would, for example, negate the entire section 745.6. We cannot do that because it would be contrary to the intent of the bill.

Mr. McNamara: Reluctantly, that is what we are doing. We are supporting the bill. We believe there will be opportunities in the future to come back to this issue.

Mr. Sullivan: You can make amendments which would strengthen the bill and make it clear that victim information is to be considered by the judge.

Senator Milne: That is one thing I would like to point out to you. I believe the intent of the bill is not to exacerbate victims' feelings by having them come before the judge if someone happened to apply, but to let the judge make his decision. Then the victims can come before the jury, which must decide. The judge would weed out the worst cases. Those cases would never, ever come to the jury, and the victims' families would not have to be put through this again. I think that was one of the intentions of this particular bill.

It states clearly in the bill that the jury shall consider certain criteria, one of which relates to information provided by a victim at the time of the imposition of the sentence or at the time of the hearing under this section. If the criminal should get passed that first hurdle, then the victims will have a full opportunity to make their case before the jury.

Mr. Sullivan: You are right. I would argue it is something the judge should also consider when he or she makes his or her decision to grant someone a hearing. You could argue that the attorney general, for example, could include a written statement from the victim in his or her evidence. However, if it is something the committee decides upon, I would argue that it is important that the judge have that information — if a victim so chooses to present a written statement to the judge — so that the judge could consider that when making the decision to grant a hearing. Of course, the jury can consider it. That is made clear, yes.

Senator Gigantès: Mr. McNamara, you said some people deserve to be let out after 15 years and some do not. This bill is the instrument for determining which is which.

I get medieval when I think of people like Clifford Olson. I would not stop at the death penalty; I would kill such people under torture.

d'une inculpation de viol en invoquant l'état d'ébriété, je me serais moqué de vous.

Nous appuyons le projet de loi, honorables sénateurs, mais nous souhaitons vraiment l'abrogation de cet article.

Le sénateur Milne: J'aimerais répéter ce dont vous vous doutez tous les deux, parce que je ne veux pas vous donner de faux espoirs. Le comité ne peut qu'amender ce dont il est saisi, adopter le projet de loi tel quel ou le rejeter tel quel. J'imagine que vous préféreriez que nous adoptions ce projet de loi tel quel, car nous ne pouvons pas présenter d'amendements qui, par exemple, annuleraient l'article 745.6 au complet. Nous ne pouvons le faire, car cela irait à l'encontre de l'esprit du projet de loi.

M. McNamara: C'est ce que nous préférons, mais à contrecœur. Nous appuyons le projet de loi. Nous pensons que des occasions de revenir sur cette question se présenteront à l'avenir.

M. Sullivan: Vous pouvez faire des amendements pour améliorer le projet de loi et pour indiquer clairement que le juge doit se fonder sur les déclarations de la victime.

Le sénateur Milne: C'est l'un des points que j'aimerais souligner. À mon avis, le projet de loi ne vise pas à exacerber les sentiments des victimes en les faisant comparaître devant le juge si un détenu fait une telle demande, mais à permettre au juge de prendre une décision. Les victimes peuvent alors comparaître devant le jury qui doit rendre la décision. Le juge éliminerait les pires cas. Le jury ne serait jamais saisi de pareils cas et les familles des victimes n'auraient pas à repasser par tout le processus. Je pense que c'est l'un des objectifs de ce projet de loi.

Il est clairement indiqué dans le projet de loi que le jury se fonde sur certains critères, dont l'information fournie par une victime au moment où la peine est infligée ou au moment de l'audition prévue en vertu de cet article. Si le criminel franchit ce premier obstacle, la victime a alors la possibilité de présenter ses arguments devant le jury.

M. Sullivan: Vous avez raison. Je dirais que le juge devrait également se fonder là-dessus, lorsqu'il prend une décision au sujet de la tenue d'une audition. On pourrait avancer que le procureur général, par exemple, inclut une déclaration écrite de la victime dans sa déposition. Toutefois, si le comité peut prendre une décision à ce sujet, je dirais qu'il est important que le juge dispose de cette information — si une victime choisit de présenter une déclaration écrite au juge — de manière que le juge en tienne compte, lorsqu'il prend une décision au sujet de la tenue d'une audition. Bien sûr, le jury se fonde dessus. C'est effectivement très clair.

Le sénateur Gigantès: Monsieur McNamara, vous avez dit que certains méritent d'être libérés au bout de 15 ans, contrairement à d'autres. Ce projet de loi permet de déterminer qui le mérite et qui ne le mérite pas.

Je tends à raisonner comme au Moyen-Âge lorsque je pense à des gens comme Clifford Olson. J'irais plus loin que la peine de mort; je torturerais ces gens à mort.

As Senator Milne pointed out to you, it is difficult to do the job of determining who is worthy of being let off and who is not. We will always be faced with the possibility of error.

Mr. Sullivan said that we must have the best bill possible. Unfortunately, there is no such thing because legislators are subject to human error, as are judges and juries.

This is not the best bill possible; however, do you consider it to be the least unacceptable compromise? By that criterion, I presume you accept this bill as the least unacceptable.

Mr. McNamara: When I talk about the 15-year mark, I have strong feelings about section 745 being deceptive. I believe we should be open about it.

When I think of section 745, I think of parole. There is no other way to call it. It is just parole eligibility, and we are playing games. The jury will decide whether this guy gets out or not. It will go to the parole board. It is just parole, so let us call it just that. Let us get rid of section 745. Let the judge do the sentencing at the one-third mark just as a judge does with any other offence in the Criminal Code. Go before the parole board. If you want to throw a jury in, then do so. For someone who commits multiple murders, let us get into consecutive sentencing and move up his parole eligibility date. There is no need to be hiding around all this stuff in the back rooms.

If you look back through the debates in Hansard, you will see that this deal was made because some of the people who would have voted for capital punishment thought that capital punishment was the worst of the two evils. They thought 25 years in jail was more cruel than capital punishment. This section was put in to sway votes. That is the reason I believe it is there. That is the deception of it all.

Senator Gigantès: Does it not provide another step, that is to say, allow a judge who will first filter out some of those he or she thinks should not be let out and then send others to the jury?

Mr. McNamara: I believe that step is there.

Victims' families have a lot of respect for judges, as do I. If I know beforehand that a judge sat down and vetted the material and decided that this guy has a chance of getting his parole eligibility reduced, then I will go with the judge. In my prior life I was a carpenter. If I am going to put my judgment against a respected judge who says this guy has a chance, then I will go with the judge. I will let him out because I will respect the judge in the belief that he knows more than I.

We must be careful about that when we look at the judges who vetted this.

Senator Gigantès: There are innumerable cases, as judges will tell you, of the jury going against what the judge would have done. The fact that the judge has expressed an opinion before a

Comme l'a fait remarquer le sénateur Milne, il est difficile de décider qui mérite d'être libéré et qui ne le mérite pas. Nous courrons toujours le risque d'erreur.

M. Sullivan a dit que ce projet de loi devrait être le plus parfait possible. Malheureusement, c'est impossible, car les législateurs sont sujets à l'erreur humaine, tout comme les juges et les jurys.

Ce n'est pas le projet de loi le plus parfait possible. Ne pensez-vous pas toutefois qu'il représente le compromis le moins inacceptable? Je présume alors que vous considérez ce projet de loi comme le moins inacceptable possible.

M. McNamara: Lorsque je parle des 15 ans, j'ai bien l'impression que l'article 745 est trompeur. Nous devrions être francs à ce sujet.

L'article 745 me fait penser à la libération conditionnelle. Il n'y a pas d'autre façon de le décrire. Il s'agit simplement de l'admissibilité à la libération conditionnelle; nous ne jouons pas franc jeu. Le jury décide si le détenu est libéré ou non. L'affaire est présentée devant la Commission des libérations conditionnelles. Il s'agit uniquement de libération conditionnelle; pourquoi alors lui donner un autre nom. Débarrassons-nous de l'article 745. Laissons le juge infliger une peine correspondant au tiers de la période prévue, comme il le fait pour toute autre infraction prévue par le Code criminel. Présentez l'affaire devant la Commission des libérations conditionnelles. Si vous voulez un jury, allez-y. Pour les auteurs de meurtres multiples, adoptons les peines consécutives et reculons la date d'admissibilité à la libération conditionnelle. Il ne sert à rien de camoufler la réalité.

Si vous lisez les débats du harsard, vous vous apercevrez que si l'on est arrivé à cette solution, c'est parce que certains qui auraient voté pour la peine capitale pensaient qu'il s'agissait du pire de deux maux. Certains ont pensé qu'une peine de 25 ans de prison était plus cruelle que la peine capitale. Cet article a permis d'influencer le vote. C'est à mon avis la raison de son existence. C'est là toute la supercherie de la situation.

Le sénateur Gigantès: Ne prévoit-il pas une autre étape? Ne permet-il pas à un juge de faire de tri de ceux qui, à son avis, ne devraient pas être libérés, et de faire comparaître les autres devant un jury?

M. McNamara: Cette étape est prévue, je crois.

Les familles des victimes éprouvent beaucoup de respect pour les juges, comme moi-même d'ailleurs. Si je sais à l'avance qu'un juge a passé toutes les affaires au crible et a décidé que tel ou tel détenu a la possibilité d'obtenir une réduction du délai d'inadmissibilité à la libération conditionnelle, je serais d'accord avec le juge. Autrefois, j'étais charpentier. Entre mon jugement et celui d'un juge respecté qui dit que tel ou tel détenu a une telle possibilité, je me rangerais du côté du juge. Je ferais sortir le détenu de prison, car je respecterais la décision du juge, convaincu qu'il en sait plus que moi.

Il ne faut pas oublier que les juges passent au crible toutes ces affaires.

Le sénateur Gigantès: Les juges pourront vous dire qu'il arrive très souvent que le jury aille à l'encontre de ce qu'ils auraient eux-mêmes décidé. Le fait que le juge exprime une

case goes to the jury does not necessarily influence the jury. You will have the chance, representing a victim, to influence the jury.

Mr. McNamara: You can see where I have difficulty with all of this.

Senator Gigantès: So do we.

Mr. McNamara: So why are we dealing with this? We are supporting it, I guess, but very reluctantly. We do not believe it should be in place. Let us be open about it.

Mr. Sullivan: I did say that this committee should pass the best bill possible. You could never pass a perfect bill. That would be impossible. I will stand by my word and say that you should pass the best bill you possibly can. If you were to amend this current bill to strengthen it, then you would be passing the best possible bill.

We realize in coming here that we will not see the repeal of section 745 tomorrow. We are realistic. We know the best we will get is this bill or, hopefully, some amendments that will strengthen it.

Senator Gigantès: Mr. Sullivan, you said that Correctional Service Canada has a vested interest in showing that it has rehabilitated people. One might argue it has a vested interest in keeping as large a prison population as possible in order to guarantee jobs.

Mr. Sullivan: In looking at some past reports of boards of investigation, there was one that said a corrections directive was "GTO" — get them out. People within corrections were told to get inmates on to the streets. Another one was released earlier this year.

There is pressure on corrections staff and parole board staff to get long-term offenders on to the streets serving a regular life. I argue that the position being put forward to corrections staff is that their job is to get people on the street. That is their job.

You could make the argument that, if they had a huge population, they could justify their jobs more easily. Realistically, the money is not there to do that.

Senator Gigantès: There are correlations. Of course, one can always argue that the statistics are not necessarily good, fair or bear any resemblance to the truth. However, there seems to be a correlation between lower criminality and a lower percentage of the population in jail. Our country has one of the highest numbers of people in jail per capita.

Mr. Sullivan: Our crime rate is going down.

Senator Nolin: Are you sure about that? We can obtain the numbers. If you compare us with the U.S., they are way over the top.

Senator Gigantès: They are not when you compare us with Britain, Holland and the Scandinavian countries. The rest is practically an aberration.

opinion avant que le jury ne rende une décision n'influence pas nécessairement le jury. Si vous représentez la victime, vous pouvez influencer le jury.

M. McNamara: Vous comprenez pourquoi j'ai du mal à accepter tout ceci.

Le sénateur Gigantès: Nous aussi.

M. McNamara: Pourquoi donc en discutons-nous? Nous l'appuyons, j'imagine, mais vraiment à contre-cœur. Nous ne croyons pas qu'il devrait exister. Soyons francs à ce sujet.

M. Sullivan: J'ai effectivement dit que le comité devrait adopter le projet de loi le plus parfait possible. Vous ne pourriez jamais adopter un projet de loi parfait. C'est impossible. Je le répète toutefois, vous devriez adopter le projet de loi le plus parfait possible. Si vous amendiez ce projet de loi pour l'améliorer, vous adopteriez alors le projet de loi le plus parfait possible.

Nous savions en venant ici que l'article 745 ne serait pas abrogé de sitôt. Nous sommes réalistes. Nous savons que ce projet de loi est ce que nous pouvons obtenir de mieux, mais nous espérons quand même quelques amendements susceptibles de l'améliorer.

Le sénateur Gigantès: Monsieur Sullivan, vous avez dit que le Service correctionnel du Canada a intérêt à montrer qu'il assure la réadaptation des détenus. On pourrait prétendre qu'il a intérêt à ce que la population carcérale soit la plus nombreuse possible pour garantir les emplois.

M. Sullivan: Nous avons examiné certains rapports de commissions d'enquête; dans l'un d'eux, il était question d'une directive du Service correctionnel indiquant: libérez-les. On a dit au personnel du Service correctionnel de libérer les détenus.

On incite le personnel du Service correctionnel et de la Commission des libérations conditionnelles à faire sortir les détenus incarcérés pour une longue période. Je prétends que l'on dit aux employés du Service correctionnel qu'ils doivent libérer les détenus; c'est leur travail.

On pourrait avancer qu'ils pourraient justifier leur emploi plus facilement si la population carcérale était nombreuse. Nous n'avons tout simplement pas les moyens financiers de le faire.

Le sénateur Gigantès: Il y a certaines corrélations. Bien sûr, on peut toujours dire que les statistiques ne sont pas nécessairement bonnes, justes ou proches de la réalité. Toutefois, il semble y avoir une corrélation entre un taux plus bas de criminalité et un pourcentage plus bas de la population carcérale. C'est au Canada qu'il y a le plus de détenus par rapport au nombre d'habitants.

M. Sullivan: Le taux de criminalité diminue au Canada.

Le sénateur Nolin: En êtes-vous sûr? Nous pouvons obtenir les chiffres. Si l'on compare le Canada aux États-Unis, ce dernier pays nous dépasse de beaucoup.

Le sénateur Gigantès: Ce n'est pas le cas de la Grande-Bretagne, de la Hollande et des pays scandinaves. Le reste est une aberration en fait.

Mr. Sullivan: If you look at the statistics, you will see that we now have more people in prisons than we have ever had. We are detaining more people for longer periods of time. We are doing a better job of identifying the really dangerous ones. Our crime rate is going down.

Perhaps there is a correlation between the fact that our crime rate is going down and that we are keeping the worst offenders in jail.

Mr. McNamara: The problem we had with the populations in our prisons was that we put people in for petty crimes when there was absolutely no need for them to be incarcerated. Some of the bills passed recently have dealt with alternative measures and community work. Such convicts do not deserve to be in jail. They will come out of prison worse than they went in.

Now, high-risk offenders and dangerous offenders, those who belong to the revolving-door syndrome, are being detained. I speak of Clifford Olson because he is "part" of our organization. He had 91 previous convictions. People like him should not be on the streets. They are the people who should be locked away. When you start dealing with murderers who already have a long history of committing crimes culminating in murder, then we should be looking at more than 15 years or 25 years.

The famous great train robbery led to sentences like 35 years or 50 years. Our murderers do not get that.

Senator Gigantès: Do not forget that the elites sometimes think that taking money is worse than taking a life.

Senator Jessiman: How is your membership made up? How many people do you represent?

Mr. McNamara: Our organization has approximately 1,200 members.

Senator Jessiman: Where are they located?

Mr. McNamara: All across Canada. At one time we had offices across Canada, but we decided, when our organization was first formed, that we would not accept any government money. We would not accept, for example, United Way money. We decided that we would be self-supporting. If the community believes that we should exist, then they would keep our doors open. So far, we have been lucky. The community has supported us and we are here today as a result.

Senator Jessiman: Do you know whether your general membership agrees with what you are telling us here today? Has it ever been discussed at a general meeting?

Mr. McNamara: It has been discussed at a board of directors meeting. Certain members of our organization have been vocal about it. I had a deep discussion with Debbie Mahaffy and with the Polinski family and Rex Sheridan whose police officer-uncle was murdered in Saskatchewan. Some of them went through section 745 hearings. I have talked to approximately 15 people

M. Sullivan: Il suffit de regarder les statistiques pour s'apercevoir que la population carcérale a maintenant atteint un niveau record. Nous incarcérons plus de gens pour de plus longues périodes. Nous arrivons mieux à identifier les contrevenants vraiment dangereux. Le taux de criminalité diminue au Canada.

Peut-être y a-t-il une corrélation entre le fait que ce taux diminue et que nous gardons les pires contrevenants en prison.

M. McNamara: En ce qui concerne la population carcérale, le problème qui se posait, c'était que nous emprisonnions des gens coupables d'infractions mineures, alors que ce n'était absolument pas utile. Certains des projets de loi récemment adoptés ont abordé la question de mesures de rechange et de travail communautaire. De tels détenus ne méritent pas d'être en prison. Ils en sortiront pires qu'avant.

Les contrevenants à risque élevé et les contrevenants dangereux, ceux qui sont soumis au syndrome de la récidive, sont maintenant gardés en prison. Je parle de Clifford Olson, car il fait «partie» de notre organisation. Il a déjà 91 condamnations à son actif. Des gens comme lui ne devraient pas être libérés. Il s'agit de personnes qu'il faut mettre sous les verrous. Il faudrait envisager plus de 15 ou 25 ans dans le cas des contrevenants qui ont déjà de nombreux antécédents criminels et qui finissent par commettre un meurtre.

La célèbre attaque du train postal a donné lieu à des peines de 35 ou 50 ans. Nos meurtriers ne se voient pas infliger de telles peines.

Le sénateur Gigantès: N'oubliez pas que les élites pensent parfois que voler de l'argent est pire que commettre un meurtre.

Le sénateur Jessiman: Qui fait partie de votre organisme? Combien de personnes représentez-vous?

M. McNamara: Notre organisme compte près de 1 200 membres.

Le sénateur Jessiman: Où se trouvent-ils?

M. McNamara: Dans tout le Canada. À un moment donné, nous avions des bureaux partout au Canada; nous avons décidé au moment de la création de notre organisme, de ne pas accepter d'argent du gouvernement. Nous n'accepterions pas, par exemple, des fonds de Centraide. Nous avons décidé d'être autonomes. Si la collectivité est d'avis que notre organisme doit exister, elle va nous permettre de survivre. Jusqu'à présent nous avons eu de la chance. La collectivité nous a appuyés, ce qui explique notre présence ici aujourd'hui.

Le sénateur Jessiman: Savez-vous si vos membres sont d'accord avec ce que vous nous dites aujourd'hui? Cela n'a-t-il jamais fait l'objet d'un débat à une assemblée générale?

M. McNamara: Nous en avons discuté à une réunion du conseil d'administration. Certains membres de notre organisme ont fait beaucoup de bruit à ce sujet. J'ai discuté intensément avec Debbie Mahaffy, ainsi qu'avec la famille Polinski et Rex Sheridan dont l'oncle, agent de police, a été assassiné en Saskatchewan. Certains ont fait l'expérience des auditions prévues en vertu de

who have had a loved one murdered. I will tell you the view for abolishment of section 745 is unanimous.

With the board being here in Ottawa, we cannot go around and ask everyone. We made a decision. That is why we have a board.

Senator Jessiman: Are there other organizations similar to yours?

Mr. McNamara: The other best known one is CAVEAT.

Senator Jessiman: Do you know how many people they represent?

Mr. Sullivan: I guess about 10,000.

The Chair: Senator Jessiman, we have received a brief from CAVEAT. They were unable to be with us today.

Mr. Sullivan: It depends on how you define membership. I do not know if CAVEAT simply accepts members who ascribe to the group's philosophies or if they have actual input into the organization. I do not know how CAVEAT works.

Our organization is somewhat different. We do not have a membership. We attempt to be a voice in Ottawa. We work with every major victims' group across Canada. Of the groups that we work with, their views are unanimous that this section should not exist.

Mr. McNamara: There is a national justice network in Canada which Mr. Sullivan runs through the Canadian Resource Centre for Victims of Crime. Victims' groups all across Canada realized that we were spouting off all over the place. Steve has brought us into a group, and we have become more organized.

Senator Doyle: Were you consulted when this bill was being drafted? Were you or any of your key members asked for advice by the department preparing the legislation?

Mr. McNamara: No. I will tell you something very interesting about this, senator. The department knew that, because of Clifford Olson, we were raising this issue all across Canada. There had been demonstrations in Alberta about this bill. I believe it was drafted quite quickly. Just before the spring recess of the House of Commons, they tried to put it through.

The department basically threw it at Sharon Rosenfeldt, a mother who had lost a son to Clifford Olson. They were getting her to do the negotiations with the Bloc Québécois to get it through the House of Commons. She was in tears. She wants nothing to do with Olson. She wants to keep him imprisoned. Here is a huge federal department relying on a woman whose son was murdered to deal with a political party.

I was disgusted with that. It did not succeed.

l'article 745. J'ai parlé à près de 15 personnes qui ont perdu un être cher des suites d'un assassinat. Je peux vous dire que toutes sont en faveur de l'abrogation de l'article 745.

Le conseil se trouvant à Ottawa, nous ne pouvons pas aller partout pour poser la question à tout le monde. Nous avons pris une décision; c'est la raison pour laquelle nous avons un conseil.

Le sénateur Jessiman: Y a-t-il d'autres organismes semblables au vôtre?

M. McNamara: CAVEAT est un organisme tout aussi bien connu.

Le sénateur Jessiman: Savez-vous combien de personnes il représente?

M. Sullivan: Environ 10 000, je crois.

La présidente: Monsieur le sénateur Jessiman, nous avons reçu un mémoire de CAVEAT. Ses représentants ne pouvaient être parmi nous aujourd'hui.

M. Sullivan: Tout dépend de la façon dont vous définissez les membres. Je ne sais pas si CAVEAT accepte simplement des membres qui souscrivent aux philosophies du groupe ou si ces membres contribuent véritablement à l'organisme. Je ne sais pas comment fonctionne CAVEAT.

Notre organisme est quelque peu différent. Nous n'avons pas de membres en tant que tels. Nous essayons d'être entendus à Ottawa. Nous travaillons avec chaque groupe important de victimes dans tout le pays. Tous sont unanimes pour dire que cet article ne devrait pas exister.

M. McNamara: Il existe au Canada un réseau national que M. Sullivan dirige par le truchement du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes. Au Canada, les groupes de victimes se sont rendu compte qu'ils poussaient comme des champignons. Steve nous a réunis en un seul groupe et nous sommes devenus plus organisés.

Le sénateur Doyle: Vous a-t-on consulté au moment de la rédaction de ce projet de loi? Le ministère qui préparait ce projet de loi vous a-t-il demandé des conseils à vous-même ou à vos membres importants?

M. McNamara: Non. Je vais vous raconter quelque chose de fort intéressant à ce sujet, monsieur le sénateur. Le ministère savait que c'était à cause de Clifford Olson que nous soulevions cette question dans tout le Canada. Il y avait eu des manifestations en Alberta au sujet de ce projet de loi. Je crois qu'il a été rédigé très rapidement. C'est juste avant le congé du printemps que la Chambre des communes a essayé de le faire adopter.

Le ministère l'a en fait présenté à Sharon Rosenfeldt dont le fils a été assassiné par Clifford Olson. Le ministère lui a demandé de négocier avec le Bloc québécois pour faire adopter ce projet de loi à la Chambre des communes. Elle était effondrée. Elle ne veut rien avoir affaire avec Olson. Elle veut qu'il reste en prison. Le fait est qu'un ministère fédéral important comptait sur une femme dont le fils a été assassiné pour convaincre un parti politique.

Cela m'a dégoûté. L'entreprise a échoué.

Mr. Sullivan: I believe there was a meeting between some Department of Justice officials and representatives from Victims of Violence, CAVEAT, the Canadian Police Association and the Canadian Association of Chiefs of Police prior to the drafting of the bill. I guess that would be considered consultation. I do not know what was discussed at that meeting.

Senator Doyle: In answer to my question would you say that you were consulted?

Mr. Sullivan: I personally was not, but victims' groups were.

Senator Doyle: You were not happy with the way it was done, but there was consultation.

Mr. McNamara, you said a few moments ago that senators were not always perfect in their decisions. That is probably the nicest thing to have been said about us in a long while. However, are you at all disturbed that this narrow loop, which has special attention, only includes admitted murderers; those who have said, "Yes, I did the deed"? Those who have persisted in their innocence are automatically not a party to this exit group. They seem, in the eyes of justice, to be not in any way rehabilitable unless they confess that the authorities have caught the right man.

We all fear sentencing the wrong man, and that puts us off capital punishment. Yet, that seems to be where it stops.

We know that in the cases of Milgaard and Marshall innocence was their only argument. Eventually, they were, as was Morin, found to be innocent.

Mr. McNamara: That three people have been released shows how well our system works. They were not executed. They did serve time. Unfortunately, as things are not perfect in our system, they suffered. However, the system came around to them. The DNA evidence proved their innocence. In our system we are looking at people who say they are innocent to help prove that they are. We never say they are guilty and slam the door forever. In our system, we are always looking into it.

Mr. Sullivan: As well, this process is not about guilt or innocence. It is a review of whether periods of parole eligibility should be reduced. There are other provisions in the Criminal Code, the Royal Prerogative being one, through which an innocent person can be declared such. David Milgaard attempted to use that provision. A Mr. Kinsella, who claims he is innocent, is presently going through that process.

This judicial review is not about guilt or innocence. It is not a retrying of the facts. It is just to determine whether parole ineligibility periods should be reduced.

M. Sullivan: Je crois que des fonctionnaires du ministère de la Justice et des représentants de Victimes de violence, de CAVEAT, de l'Association canadienne des policiers et de l'Association canadienne des chefs de police se sont rencontrés avant la rédaction de ce projet de loi. J'imagine que l'on pourrait dire qu'il s'agissait de consultations. Je ne sais pas ce dont il a été question lors de cette rencontre.

Le sénateur Doyle: En réponse à ma question, diriez-vous que vous avez été consulté?

M. Sullivan: Je ne l'ai pas été personnellement, mais les groupes de victimes l'ont été.

Le sénateur Doyle: Vous n'êtes pas satisfait de la façon dont on a procédé, mais il y a eu consultation.

Monsieur McNamara, vous avez dit il y a un instant que les sénateurs ne prenaient pas toujours des décisions parfaites. C'est probablement la chose la plus aimable qu'on ait dite à notre sujet depuis longtemps. Cependant, ne vous dérange-t-il pas que cette disposition qui fait l'objet d'une attention particulière ne vise que les meurtriers qui ont admis leur crime? Ceux qui persistent à proclamer leur innocence sont automatiquement écartés de ce processus. La justice semble considérer que leur réadaptation est impossible à moins qu'ils avouent aux autorités qu'ils sont effectivement coupables.

Nous avons tous peur de condamner des innocents, et c'est pourquoi nous sommes contre la peine de mort. Pourtant, cela semble s'arrêter là.

Nous savons que dans les cas de Milgaard et de Marshall, l'innocence était leur seul argument. Ils ont fini par être reconnus innocents, comme Morin.

M. McNamara: Le fait que ces trois personnes aient été libérées indique à quel point notre système fonctionne bien. Elles n'ont pas été exécutées. Elles ont fait de la prison. Malheureusement, comme notre système n'est pas parfait, elles ont souffert. Cependant, le système a fini par leur donner raison. Les preuves fondées sur l'ADN ont établi leur innocence. Dans notre système, nous aidons ceux qui soutiennent être innocents à le prouver. Nous ne nous bornons pas à les déclarer coupables et à les enfermer pour toujours. Dans notre système, nous revoyons sans cesse leur situation.

M. Sullivan: Par ailleurs, ce processus n'a rien à voir avec la culpabilité ou l'innocence. C'est un examen qui sert à déterminer s'il y a lieu de réduire la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle. Le Code criminel renferme d'autres dispositions, dont la prérogative royale de clémence, qui permettent de déclarer l'innocence d'une personne. David Milgaard a essayé de s'en prévaloir. Un certain monsieur Kinsella, qui soutient être innocent, est en train de recourir à ce processus.

La révision judiciaire n'a rien à voir avec la culpabilité ou l'innocence. Il ne s'agit pas de faire un second procès mais uniquement de déterminer s'il y a lieu de réduire la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle.

I do not think we should use this process to retry anyone. There are already provisions in the code for that. I would not support this process for that purpose at all.

Senator Doyle: There are processes, as you say, but those processes did not serve the three we mentioned this morning. Every kind of pressure had to be brought to bear before they were declared innocent.

Senator Beaudoin: I have two main concerns. The first is with regard to whether the Criminal Code should be amended. It varies from our philosophy.

My second point, which in my opinion is as important as the first, is the application of the Criminal Code. Sometimes people say that the law is badly done, but that is not always the case. It may be that a good law is badly applied. It may be a matter of judgment. Some people ask how it is that a certain person has been liberated in such circumstances. It is probably the result of a bad judgment.

You say we should get rid of a section of the Criminal Code. We will have to examine that. Is the parole system fundamental for you? Is it something that we must discuss a lot, or do you have a very different philosophy about it?

Mr. Sullivan: I support the parole system in general. There will always be improvements we can make to the laws which govern parole, as there will always be improvements we can make to the policy governing parole. Many positive changes have been made. For example, better members are being appointed to the National Parole Board.

I think that most Canadians support a parole system. What conflicts in this section, though, is that for every other sentence, be it 9 years or 12 years, people know that for the most part offenders will not serve their entire sentence. They will get parole at a certain stage. In this case, a judge has actually said, "You cannot apply for parole until you have served 25 years." Then, although that sentence has been imposed, it can be decreased. That causes people to lose faith in the system, something which we should all consider.

As someone said, the trust that Canadians have in our system is at an all-time low. That is something we should be addressing. This section of the Criminal Code captures better than any other that we have a system often which says one thing and does another.

This is not about rehabilitation. Rehabilitation is one aspect of our sentencing principles. There are many others. There may be people in prison serving a 25-year sentence who could be let out on parole and who would not re-offend. However, this is not singularly about that. There are other principles we must address. We must address the concerns of Canadians who do not trust the system.

Je ne crois pas que nous devrions utiliser ce processus pour juger de nouveau qui que ce soit. Le Code criminel prévoit déjà des dispositions à cet égard. Je m'opposerais catégoriquement à ce que le processus soit utilisé à cette fin.

Le sénateur Doyle: Il existe des processus, comme vous dites, mais ces processus n'ont été d'aucune aide aux trois personnes dont nous avons parlé ce matin. Toutes sortes de pressions ont dû être exercées avant qu'elles soient innocentées.

Le sénateur Beaudoin: Deux grandes questions me préoccupent. La première concerne l'opportunité de modifier le Code criminel. Cela diffère de notre optique.

La deuxième, qui est à mon avis aussi importante que la première, concerne l'application du Code criminel. Certains disent parfois que les lois sont mauvaises, mais ce n'est pas toujours le cas. Une loi peut être bonne mais être mal appliquée. Ce peut être une question de jugement. Certains se demandent pourquoi un détenu a été libéré dans de telles circonstances. C'est probablement le résultat d'un mauvais jugement.

Vous avez indiqué que nous devrions nous débarrasser d'un article du Code criminel. C'est une question que nous devons examiner. À votre avis, le système de libération conditionnelle est-il essentiel? Est-ce que cela devrait faire l'objet de discussions exhaustives, ou avez-vous une opinion très différente à ce sujet?

M. Sullivan: J'appuie le système de libération conditionnelle en général. On pourra toujours améliorer les lois et les politiques qui régissent la libération conditionnelle. Beaucoup de changements positifs ont été apportés. Par exemple, on a nommé de meilleurs éléments à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Je pense que la plupart des Canadiens sont en faveur d'un système de libération conditionnelle. Ce qui les dérange à propos de cet article, c'est qu'ils savent que dans un cas sur deux en général, les contrevenants ne purgeront pas la totalité de leur peine. Ils obtiendront une libération conditionnelle à un certain moment. Dans ce cas, un juge a effectivement déclaré: «Vous ne pourrez demander la libération conditionnelle qu'après avoir purgé 25 ans d'emprisonnement.» Or, même si c'est la peine qui a été imposée, elle peut être réduite. Les gens perdent alors confiance dans le système, et c'est un facteur dont nous devrions tous tenir compte.

Comme quelqu'un l'a dit, les Canadiens n'ont jamais eu aussi peu confiance dans notre système. C'est un problème dont nous devrions nous occuper. Cet article du Code criminel traduit mieux que tout autre l'incohérence d'un système qui souvent dit une chose et en fait une autre.

Il ne s'agit pas de réadaptation. La réadaptation est un aspect de nos principes de détermination de la peine. Il y en a bien d'autres. Il existe peut-être des détenus qui purgent une peine de 25 ans et qui pourraient être libérés sous condition sans récidiver. Cependant, ce n'est pas vraiment ce dont il s'agit. Il y a d'autres principes dont nous devons nous occuper. Nous devons donner suite aux préoccupations des Canadiens qui ne font pas confiance au système.

If the government wants people to be allowed to apply for parole in 15 years, that should be the law, and people should be allowed to make an honest assessment of how they feel about it. If the sentence is to be 15 years, the judge will say that.

What it comes back to is that section 745 has betrayed a number of people. There are many victims who only find out about this section 15 years after the original sentence has been imposed, when the person who killed their loved one is coming up for parole. The majority of Canadians did not know about this section in 1976 and many do not know about it now.

A short answer to your question is that I support the parole system. However, I do not think this is about parole; I think it is about truth in sentencing.

Senator Beaudoin: Do you have anything to say about the application in our country about the disposition of criminal law? It is one thing to say that the criminal law system may be improved. I understand that. We can always improve the Criminal Code.

We also have to take into account the administration of justice. We ask ourselves how someone who has killed another can be liberated. What is at stake? Is it the criminal law enactment? Is it the law? Is it the application of the law? This is of great concern.

The law may be wrong, I agree with you, in some cases. Therefore, it is easy, we can change the law. It is an act of Parliament.

We also have to take into account the administration of justice and the parole system. Do you have any views in that regard?

Mr. Sullivan: Canada has the best criminal justice system in the world. That is not to say it is perfect, because we will never have a perfect system, whether it is with respect to parole, corrections or justice. One of our strengths is that we are always willing to admit that there are changes we can make. We are always improving.

Part of what this process is about is improving a process that is in the Criminal Code. As effective as our parole system is, we still lose, on average, one person a month to offenders on some form of early release. As good as our system is, that number is far too high.

The comment has been made that if we had a carnival ride that killed one person a month, Canada would ban it. That is not to say we should stop parole altogether. We should always be improving upon it.

In terms of the application of law, you are right, senator, it could be the best written law in the world; however, it will always be applied by human beings. There will always be error.

Si le gouvernement veut que des contrevenants puissent demander une libération conditionnelle après 15 ans, ce devrait être la loi, et il faudrait laisser les gens dire honnêtement ce qu'ils en pensent. Si la peine doit être de 15 ans, c'est ce que dira le juge.

L'article 745 a donc trahi un certain nombre de gens. Bien des victimes ne découvrent l'existence de cet article que 15 ans après que la peine originale a été imposée, c'est-à-dire lorsque la personne qui a tué leurs proches est admissible à la libération conditionnelle. La majorité des Canadiens n'étaient pas au courant de l'existence de cet article en 1976 et bien des Canadiens en ignorent toujours l'existence aujourd'hui.

Pour répondre brièvement à votre question, oui j'appuie le système de libération conditionnelle. Cependant, je ne crois pas que ce soit la libération conditionnelle qui pose problème mais le fait que la peine imposée ne corresponde pas forcément à la peine purgée.

Le sénateur Beaudoin: Avez-vous des commentaires à faire à propos de l'application du droit pénal dans notre pays? Dire que le système pénal peut être amélioré est une chose. Je comprends cela. Il est toujours possible d'améliorer le Code criminel.

Nous devons également prendre en compte l'administration de la justice. Nous nous demandons comment une personne qui en a tué une autre peut être libérée. Qu'est-ce qui est en cause? Est-ce la promulgation de lois pénales? Est-ce la loi? Est-ce l'application de la loi? C'est un grave sujet de préoccupation.

Il arrive que la loi se trompe, j'en conviens. La solution est alors facile. Il suffit de modifier la loi. C'est une loi du Parlement.

Nous également tenir compte de l'administration de la justice et du système de libération conditionnelle. Avez-vous des opinions là-dessus?

M. Sullivan: Le Canada possède le meilleur système de justice pénale au monde. Cela ne veut pas dire qu'il soit parfait car nous n'aurons jamais de système parfait, qu'il s'agisse de la libération conditionnelle, des services correctionnels ou du système judiciaire. L'un de nos points forts, c'est que nous sommes toujours prêts à admettre que nous pourrions apporter des changements. Nous apportons constamment des améliorations.

Ce processus vise en partie à améliorer un processus prévu par le Code criminel. Aussi efficace que soit notre système de libération conditionnelle, il n'en reste pas moins qu'en moyenne, une personne par mois meurt, victime de contrevenants bénéficiant d'une forme quelconque de libération anticipée. Aussi efficace que soit notre système, ce chiffre est beaucoup trop élevé.

On a fait remarquer que si un manège au Canada causait la mort d'une personne par mois, le Canada en interdirait l'utilisation. Cela ne veut pas dire que nous devrions mettre fin définitivement au système de libération conditionnelle. Nous devrions constamment l'améliorer.

Pour ce qui est de l'application de la loi, vous avez raison, sénateur, même si c'est la meilleure loi au monde, il n'en reste pas moins qu'elle sera toujours appliquée par des êtres humains. Il y aura toujours des erreurs.

I think the fundamental problem with this section of the Criminal Code is not whether it is applied perfectly or not. I think it is wrong.

Hopefully, these changes will improve it. Down the road we may find that we have to make some other improvements.

I do not know if that answers your question or not, sir.

Mr. McNamara: When I looked back at Hansard, I saw that this provision was called the "faint hope clause". When it was written I believe it was a faint hope. There could, perhaps, be someone who is truly rehabilitated, has served their 15 years, has been the perfect inmate and who will be released.

When this was originally written I do not believe that we thought we would be seeing more than a 70 per cent success rate of those who applied being released. Such a success rate is astonishing. Part of the problem is the way these judicial reviews have been held. I have a list before me. There are 600 of them.

The Chair: Mr. McNamara, from where do you get that figure?

Mr. Sullivan: Mr. McNamara is referring to an approximate 70 per cent success rate at the judicial review hearing level, meaning that around 70 per cent of the people who go through the process are granted a parole ineligibility reduction by a jury. That does not mean they are released. The most recent statistics we have are at March 31, 1996.

The Chair: We have an update of those figures. For example, as of December 1995, of the 175 people who were eligible only 50 received any reduction.

Mr. Sullivan: Many people did not apply. The numbers we have, as at March of this year, show that of the 193 who were eligible only 76 applied. Of those who applied, the success rate is 70 per cent. These are March 31, 1996 figures. I would be happy to leave a copy with the committee.

Senator Pearson: We have figures dated October 22, 1996.

Mr. McNamara: Perhaps you could give us a copy of those figures.

Senator Milne: I have had it pointed out to me that until this bill is passed and becomes law courts do not have any mandatory requirements to consider victims' rights at all. It is presently left up to the judge whether he or she will hear a victim's impact statement.

When this bill becomes law it will become mandatory. This is one of the improvements.

Mr. Sullivan: There were changes made in Bill C-41, which was proclaimed earlier this year, which allowed for victim impact statements.

At the hearing in Barrie to which I referred earlier, the wife of the slain officer and her three children were allowed to give oral testimony.

Que cet article du Code criminel soit appliqué parfaitement ou non, là n'est pas le problème à mon avis. Le problème fondamental, c'est que cet article est mauvais.

Il est à espérer que ces changements l'amélioreront. Nous constaterons peut-être au bout du compte que d'autres améliorations s'imposent.

Est-ce que cela répond à votre question?

M. McNamara: Lorsque j'ai examiné des fascicules précédents du harsard, j'ai lu que cet article visait à donner une «lueur d'espoir» aux criminels. Je crois qu'à l'époque où il a été rédigé, il s'agissait effectivement d'une lueur d'espoir. Il était possible qu'un prisonnier modèle ayant purgé ses 15 ans de prison et étant réellement prêt à se réinsérer dans la société, soit libéré.

À l'époque où cet article a été rédigé, on ne croyait sûrement pas que plus de 70 p. 100 des détenus qui présenteraient une demande seraient libérés. C'est un taux tout à fait stupéfiant. Une partie du problème, c'est la façon dont ces révisions judiciaires se sont déroulées. J'ai une liste devant moi. Il y en a 600.

La présidente: Monsieur McNamara, d'où tirez-vous ce chiffre?

M. Sullivan: M. McNamara parle d'un taux d'approbation d'environ 70 p. 100 au niveau de l'audience de révision judiciaire, ce qui signifie qu'environ 70 p. 100 des personnes qui subissent ce processus se voient accorder une réduction de leur période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle par un jury. Cela ne veut pas dire qu'elles sont libérées. Les chiffres les plus récents dont nous disposons remontent au 31 mars 1996.

La présidente: Nous avons des chiffres récents. Par exemple, en décembre 1995, sur 175 détenus admissibles, seulement 50 ont vu leur période réduite.

M. Sullivan: Bien des gens n'ont pas présenté de demande. Les chiffres que nous avons, qui remontent au mois de mars de cette année, indiquent que sur 193 personnes admissibles, seulement 76 ont présenté une demande et de ce nombre, 70 p. 100 ont vu leur demande approuvée. Ce sont les chiffres du 31 mars 1996. Je me ferai un plaisir d'en laisser une copie au comité.

Le sénateur Pearson: Nous avons des chiffres datés du 22 octobre 1996.

M. McNamara: Peut-être pourriez-vous nous en fournir une copie.

Le sénateur Milne: On m'a signalé que jusqu'à ce que ce projet de loi soit adopté et ait force de loi, les tribunaux ne sont pas tenus de prendre en compte les droits des victimes. À l'heure actuelle, c'est au juge de décider s'il entendra ou non la déclaration de la victime.

Une fois que ce projet de loi entrera en vigueur, cela deviendra obligatoire. C'est l'une des améliorations apportées.

M. Sullivan: Des changements ont été prévus par le projet de loi C-41, promulgué plus tôt cette année, qui autorisent la déclaration de la victime sur les répercussions du crime.

Au procès qui a eu lieu à Barrie, dont j'ai parlé plus tôt, l'épouse du policier abattu et ses trois enfants ont été autorisés à présenter un témoignage oral.

What I think is left open is whether the evidence given by the victim is to be oral or written. I am not sure the Criminal Code is specific in that regard.

I heard similar concerns, senator, such as: Will the information be allowed now or do we have to wait until the bill is passed? The question has to be put to officials of the Department of Justice. Can victims give the information right now? I do not have the answer to that question.

Senator Milne: Am I correct in saying that there was a case in Ontario in which the judge threw the victims' statements out and refused to consider them? The case was taken to the Supreme Court. The Supreme Court said that the admissibility of victim impact statements under the present law is at the discretion of the judge.

This bill begins to move in the direction which you would like to see it move.

The Chair: I understand that that Supreme Court decision was rendered before the passage of Bill C-41.

Senator Pearson: Would you agree that much of the distrust directed at the judicial system is created by what is written in the media and the misuse of statistics?

Mr. McNamara: With regard to section 745, it is not just the media and statistics, it is the section.

Senator Pearson: You were saying that people discern these things through the media. Statistics are also deceptive. Initially, you said that about 70 per cent of those sentenced are released early. You then corrected yourself and stated that it is only 70 of those who apply under this section who are successful.

The next thing we see is that almost half of the reviews occurred in Quebec. My question is: What is different between Quebec and the rest of the country?

Mr. Sullivan: My understanding of the difference is the way Crown attorneys use this provision.

The philosophy of the Attorney General of Quebec is that Crown prosecutors do not object to this section as much as, perhaps, crown prosecutors in the rest of the country object to it. The court battle they would put up, if you want to use those terms, would not be as strong as you would see in other provinces.

Mr. McNamara: It is a different philosophy in Quebec.

Senator Pearson: When we talk about the Canadian public, we must remember that a large segment of our public is located in Quebec. We have a different phenomenon there. I am looking for some answers in that respect.

Mr. Sullivan: I do not know if the way in which section 745 is applied in Quebec is based on what the people of Quebec want.

Senator Pearson: You do not know?

Je crois toutefois que le Code criminel ne précise pas si la déclaration de la victime doit être orale ou écrite.

J'ai entendu le même genre de préoccupations, à savoir: permettra-t-on aux victimes de faire ces déclarations maintenant ou devront-elles attendre que le projet de loi soit adopté? C'est une question qu'il faut poser aux représentants du ministère de la Justice. Les victimes peuvent-elles donner cette information dès maintenant? Je n'ai pas la réponse à cette question.

Le sénateur Milne: Est-il vrai qu'il y a eu un cas en Ontario où un juge a refusé de tenir compte de la déclaration de la victime? Ce cas a été porté devant la Cour suprême. La Cour suprême a déclaré qu'en vertu de la loi actuelle, il appartenait au juge de décider si la déclaration de la victime était recevable.

Les mesures proposées par ce projet de loi commencent à correspondre à celles que vous préconisez.

La présidente: Je crois comprendre que la Cour suprême a rendu son jugement avant l'adoption du projet de loi C-41.

Le sénateur Pearson: Selon vous, le manque de confiance de la part du public dans le système judiciaire résulte-t-il en partie de la couverture faite par les médias et de la manipulation des chiffres?

M. McNamara: En ce qui concerne l'article 745, ce ne sont pas simplement les médias et les chiffres, mais c'est l'article même qui est en cause.

Le sénateur Pearson: Vous avez dit que la population discerne ce genre de choses par les biais des médias. Les chiffres aussi peuvent être trompeurs. Au début vous avez dit qu'environ 70 p. 100 des détenus bénéficiaient d'une libération anticipée. Vous vous êtes ensuite repris et avez déclaré que seulement 70 p. 100 des détenus qui présentent une demande en vertu de cet article voient leur demande acceptée.

Puis, on constate que près de la moitié des révisions ont eu lieu au Québec. Ma question est la suivante: quelle est la différence entre le Québec et le reste du pays?

M. Sullivan: Je crois comprendre que la différence se situe dans la façon dont les avocats de la Couronne utilisent cette disposition.

Le procureur général du Québec considère que les procureurs de la Couronne ne s'opposent pas à cette disposition aussi énergiquement, peut-être, que les procureurs de la Couronne ailleurs au pays. Leurs objections ne seraient sans doute pas aussi vives que celles de leurs collègues des autres provinces.

M. McNamara: L'optique est différente au Québec.

Le sénateur Pearson: Lorsque nous parlons du public canadien, nous ne devons pas oublier qu'une partie de notre public se trouve au Québec. Il existe un phénomène différent là-bas. J'aimerais avoir des réponses à cet égard.

M. Sullivan: J'ignore si la façon dont l'article 745 est appliqué au Québec correspond à ce que veut la population du Québec.

Le sénateur Pearson: Vous l'ignorez?

Mr. Sullivan: That is right; I do not. I have dealt with a few victims from Quebec who are opposed to this provision. Recent articles in Quebec which have detailed offenders having been released on parole and then re-offending have resulted in anger from the people of Quebec. Whether the anger is as strong as that in the rest of the country, I do not know.

Mr. McNamara: We looked at statistics. In our offices, it is kind of a joke. We say, "If you want to kill someone, invite them to Hull for a drink."

If you murder someone in Quebec, your chances of getting a reduced sentence or getting out are a lot greater. If you look at dangerous offenders, you will see that there is not a balance in this country. Quebec has one or two dangerous offenders; Ontario and Alberta have the majority of dangerous offender applications. If someone had walked into the Alberta legislature, shot it up and killed some people, there would be no chance that that person would be walking the street in Alberta 10 years later.

There is a difference in philosophy. I am from Calgary originally.

Senator Pearson: It is important for organizations such as yours to investigate that question a bit further. You must have members in Quebec.

Mr. McNamara: One of the things that might give the wrong impression of victims of violence is that family members of murder victims want the murderer hung. They want him thrown in jail and the key thrown away. In many circumstances, that is not the case.

I started thinking about the question of parole eligibility for multiple murderers. I know a family where the father lost it, unfortunately, and killed the mother and the child. He was sentenced to 25 years to life. He will not have a judicial review because his was a multiple murder. Do we throw away the key on him? I actually believe he can be rehabilitated. He will not be a waste to our society. He would be productive in our society. But there must be a punishment for what he did. We must show the rest of Canada that there is a deterrence — that is, you do not go out and kill your wife and child. He will fall into that category of not being able to obtain a judicial review.

If we go back to doing away with judicial reviews, the judge will hear all the testimony. He will hear from both sides. He is well respected. Let him make the decision as to what the sentence should be.

The Chair: I have one question with which I should like to deal. It involves the second recommendation of the Canadian Resource Centre for Victims of Crime, which states:

Provide for a provision that no comment be made to the jury that the applicant has successfully passed through a screening process.

M. Sullivan: C'est exact; je l'ignore. J'ai eu affaire à quelques victimes du Québec qui s'opposent à cette disposition. Des articles récents parus au Québec, relatant comment des contrevenants libérés sur conditions ont récidivé, ont suscité la colère de la population du Québec. J'ignore si cette colère est aussi profonde que celle qu'éprouve le reste du pays.

M. McNamara: Nous avons examiné les chiffres. Dans nos bureaux, c'est presque devenu une blague: «Si vous voulez tuer quelqu'un, invitez-le à venir prendre un verre à Hull.»

Si vous assassinez quelqu'un au Québec, vous avez beaucoup plus de chances d'obtenir une réduction de peine ou d'être libéré. Si vous examinez le cas des contrevenants dangereux, vous constaterez qu'il n'y a pas d'équilibre au pays. Le Québec a un ou deux contrevenants dangereux; c'est en Ontario et en Alberta que l'on recense le plus grand nombre de demandes provenant de contrevenants dangereux. Si une personne armée entrait à l'Assemblée législative de l'Alberta et se mettait à tirer sur tout le monde et tuait des gens, il n'y aurait absolument aucune chance qu'en Alberta cette personne soit remise en liberté dix ans plus tard.

C'est une optique différente. Je suis originaire de Calgary.

Le sénateur Pearson: Il est important que les organisations comme la vôtre approfondissent un peu plus cette question. Vous avez des membres au Québec.

M. McNamara: Ce qui risque entre autres de donner une mauvaise impression des victimes de violence, c'est que les membres de la famille de victimes de meurtre veulent que le meurtrier soit pendu. Ils veulent qu'il soit jeté en prison pour toujours. Dans bien des circonstances, ce n'est pas le cas.

J'ai commencé à réfléchir à la question de l'admissibilité à la libération conditionnelle pour les meurtriers qui ont commis plus d'un meurtre. Je connais une famille où le père a malheureusement perdu la tête et a tué sa femme et son enfant. Il a été condamné à 25 ans de prison. Il n'aura pas droit à une révision judiciaire parce qu'il a commis plus d'un meurtre. Devons-nous l'emprisonner à vie? Je suis persuadé que cette personne peut être réinsérée dans la société et y jouer un rôle productif. Mais il doit être puni pour les actes qu'il a commis. Nous devons prendre des mesures de dissuasion et montrer au reste du Canada qu'on ne peut pas tuer sa femme et son enfant impunément. Il tombera dans la catégorie des détenus qui ne sont pas admissibles à une révision judiciaire.

Si nous décidons d'éliminer les révisions judiciaires, le juge entendra les témoignages des deux parties. On le respecte. Qu'on le laisse décider de la peine qui devrait être imposée.

La présidente: Il y a une question à laquelle j'aimerais que l'on réponde. Elle concerne la deuxième recommandation formulée par le Centre canadien des ressources pour les victimes de crimes, qui se lit comme suit:

Préciser qu'il ne faut pas faire valoir au jury le fait que le requérant a réussi à l'étape de la sélection.

I do not think there is any way you could deny that. If the screening process is part of the process, then they would not be before the jury if they had not gone through that screening process. However, there might be something with respect to the following, namely, do we want the jury to know the reasons why the judge approved it going to the jury? Is that what you were trying to address?

Mr. Sullivan: I understand your point concerning the fact that someone has gone through the screening process and the jury may know the law.

I was concerned that the applicant would use that information to influence the jury's decision. Perhaps that could be alleviated if the jury were made aware of why the judge who did the screening granted the hearing. That may alleviate that concern.

Senator Gigantès: Mr. McNamara, do I understand you to be saying that this bill could be better but that you support it, however reluctantly?

Mr. McNamara: Very reluctantly.

Senator Gigantès: There is one change that you seem to come back to all the time, that is, this two-step process of the judge and then the jury. You would like the judge also to hear the victim's case; is that right?

Mr. McNamara: Yes. The judge who will do the screening must hear everything. Many times the victims know more about the case than anyone else; that is to say, except for the Crown and the offender.

In the last few months, I was in attendance in the courtroom where the people who are accused of the murder in Vanier are being tried. At times, the grandmother and the mother knew more about that case than the investigating officers. It is people like that who should be heard by the judge.

The Chair: Thank you very much, Mr. Sullivan and Mr. McNamara. Your presentation today has been very informative and has added to our deliberations. I hope to see you again on other issues.

The committee adjourned.

Cela est à mon avis tout à fait impossible à nier. Si le mécanisme de sélection ou plus exactement le mécanisme d'examen initial fait partie du processus, cette personne ne pourrait pas se trouver devant le jury si elle n'avait pas subi ce processus d'examen initial. Peut-être vous demandez-vous si le jury doit connaître les raisons pour lesquelles le juge a accepté que la demande soit entendue par un jury? Est-ce l'aspect qui vous préoccupe?

M. Sullivan: Je comprends ce que vous voulez dire à propos du fait que le requérant a subi le processus d'examen initial et que le jury connaît peut-être la loi.

Je craignais que le requérant se serve de cette information pour influencer la décision du jury. Il serait peut-être possible d'apaiser cette crainte si le jury était mis au courant des raisons pour lesquelles le juge qui a procédé à l'examen initial de la demande a décidé de faire entendre la demande par un jury.

Le sénateur Gigantès: Monsieur McNamara, si je comprends bien, vous considérez que ce projet de loi pourrait être amélioré mais vous l'appuyez quand même, bien qu'à contrecœur?

M. McNamara: Plus qu'à contrecœur.

Le sénateur Gigantès: Il y a un changement sur lequel vous semblez revenir constamment, c'est-à-dire ce processus en deux étapes du juge, puis du jury. Vous aimeriez que le juge entende également la version de la victime. Est-ce exact?

M. McNamara: Oui. Le juge qui procédera à l'examen initial doit entendre tous les témoignages. Bien des victimes en savent plus à propos de l'affaire que quiconque, à l'exception bien entendu de la Couronne et du contrevenant.

Ces derniers mois, j'ai assisté au procès des personnes accusées du meurtre qui a été commis à Vanier. À certains moments, la grand-mère et la mère en savaient plus à propos de cette affaire que les enquêteurs. C'est ce genre de personnes qui devraient être entendues par le juge.

La présidente: Je vous remercie beaucoup, monsieur Sullivan et M. McNamara. Votre présentation d'aujourd'hui nous a beaucoup renseignés et nous sera utile dans nos délibérations. J'espère avoir l'occasion de vous revoir lorsque nous débattons d'autres questions.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-45:

From the Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Mr. Steve Sullivan, Executive Director.

From the Victims of Violence:

Mr. Robert McNamara, Vice President.

Pour le projet de loi C-45:

Du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes:

M. Steve Sullivan, directeur exécutif.

De victimes de violence:

M. Robert McNamara, vice-président.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Thursday, November 21, 1996

Le jeudi 21 novembre 1996

Issue No. 36

Fascicule n° 36

Fifth meeting on:
Examination of Bill C-45,
An Act to amend the Criminal Code
(judicial review of parole ineligibility)
and another Act

Cinquième réunion concernant:
Examen du projet de loi C-45, Loi modifiant
le Code criminel (révision judiciaire de
l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et
une autre loi en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Moore
Jessiman	Pearson
Lewis	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Moore
Jessiman	Pearson
Lewis	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 21, 1996

(48)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, in Room 256-S, Centre Block, at 10:34 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Carstairs, Doyle, Gigantès, Lewis, Losier-Cool, Milne, and Pearson (8).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Canadian Criminal Justice Association:

Mr. Mathew Yeager, Secretary;

Mr. Brian Gough, ex-offender, serving life on parole;

Ms Johanne Vallée, member, Director General, Quebec Association of Social Rehabilitation Agencies.

From the Church Council on Justice and Corrections:

Mr. Rick Prashaw, Communications Coordinator.

From the St. Leonard's Society of Canada:

Ms Elizabeth White, Executive Director;

Mr. Donald Evans, Board of Directors.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 22, 1996, the committee continued its consideration of Bill C-45, An Act to amend the Criminal Code (judicial review of parole ineligibility) and another Act. (*See Issue No. 32, Wednesday, October 30, 1996, for full text of Order of Reference.*)

The Chair made a statement.

Mr. Mathew Yeager made a statement and asked that the brief of the Canadian Criminal Justice Association be filed as an exhibit with the committee (*Exhibit No. 5900-L-1-C-45-36 "3"*).

Mr. Brian Gough made a statement.

Ms Johanne Vallée made a statement.

Mr. Rick Prashaw made a statement.

Ms Elizabeth White made a statement.

Mr. Donald Evans made a statement.

The witnesses answered questions.

The Chair informed the committee that she had written the Hon. Joyce Faibairn on November 6 regarding the committee's recommendations on Bill C-8.

At 12:25 p.m., the committee suspended its hearing.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 21 novembre 1996

(48)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 34, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Carstairs, Doyle, Gigantès, Lewis, Losier-Cool, Milne et Pearson (8).

Également présente: Marilyn Pilon, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Association canadienne de justice pénale:

M. Mathew Yeager, secrétaire;

M. Brian Gough, ancien prisonnier condamné à perpétuité, sous libération conditionnelle;

Mme Johanne Vallée, membre, directrice générale, Association des services de réhabilitation sociale du Québec.

Du Conseil des églises pour la justice et la criminologie:

M. Rick Prashaw, coordonnateur des communications.

De la Société Saint-Léonard du Canada:

Mme Elizabeth White, directrice exécutive;

M. Donald Evans, conseil d'administration.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 octobre 1996, le comité poursuit son étude du projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 32 du mercredi 30 octobre 1996.*)

La présidente fait une déclaration.

M. Mathew Yeager fait une déclaration et demande que le mémoire de l'Association canadienne de justice pénale soit déposé auprès du comité (*pièce n° 5900-L-1-C-45-36 «3»*).

M. Brian Gough fait une déclaration.

Mme Johanne Vallée fait une déclaration.

M. Rick Prashaw fait une déclaration.

Mme Elizabeth White fait une déclaration.

M. Donald Evans fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

La présidente informe les membres du comité qu'elle a écrit à l'honorable Joyce Faibairn le 6 novembre concernant les recommandations du comité à l'égard du projet de loi C-8.

À 12 h 25, le comité suspend ses travaux.

At 12:30 p.m., the committee resumed *in camera* for the screening of *Benmergui Live* interviewing lifers from Warkworth Prison.

At 1:14 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, November 21, 1996

(49)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, in Room 256-S, Centre Block, at 1:35 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Carstairs, Doyle, Gigantès, Lewis, Losier-Cool, Milne, and Pearson (8).

Other senators present: The Honourable Senators Cools and Wood (2).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Action for Victims:

Mrs. Darlene Boyd, Member;

Mrs. Debbie Mahaffy, Director.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 22, 1996, the committee continued its consideration of Bill C-45, An Act to amend the Criminal Code (judicial review of parole ineligibility) and another Act. (*See Issue No. 32, Wednesday, October 30, 1996, for full text of Order of Reference.*)

Mrs. Darlene Boyd made a statement and answered questions.

It was agreed — THAT the list of names of murderers, by province, up to the year 2007, who are eligible as of December 31, 1996 to apply under Section 745, as well as the list of the Judicial Review Decisions, provided by Mrs. Boyd be filed as an exhibit with the committee (*Exhibit 5900-LI-C-45-36 "4"*).

Mrs. Debbie Mahaffy made a statement and answered questions.

At 2:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 12 h 30, le comité reprend ses délibérations à huis clos pour visionner *Benmergui Live*, un film consistant en des entrevues de condamnés à perpétuité de la prison Warkworth.

À 13 h 14, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 21 novembre 1996

(49)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 h 35, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Carstairs, Doyle, Gigantès, Lewis, Losier-Cool, Milne et Pearson (8).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Cools et Wood (2).

Également présente: Marilyn Pilon, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

D'«Action for Victims»:

Mme Darlene Boyd, membre;

Mme Debbie Mahaffy, directrice.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 octobre 1996, le comité poursuit son étude du projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 32 du mercredi 30 octobre 1996.*)

Mme Darlene Boyd fait une déclaration et répond ensuite aux questions.

Il est convenu — QUE la liste des meurtriers, par province, jusqu'à l'an 2007, qui ont le droit, à partir du 31 décembre 1996 de présenter une demande en vertu de l'article 745, de même que la liste des décisions de la révision judiciaire, fournies par Mme Boyd, soient déposées auprès du comité (*pièce n° 5900-LI-C-45-36-«4»*).

Mme Debbie Mahaffy fait une déclaration et répond aux questions.

À 14 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 21, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-45, to amend the Criminal Code (judicial review of parole ineligibility) and another Act, met this day at 10:34 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, with us today are Mr. Arn Snyder, Chair, Policy Review Committee, and Mr. Matthew Yeager, Secretary, Canadian Criminal Justice Association; Mr. Rick Prashaw, Communications Coordinator, Church Council on Justice and Corrections; Ms Lisa Finateri representing the Infinity Lifers' Liaison Group; Mr. Donald Evans, Director, and Ms Elizabeth White, Executive Director, St. Leonard's Society of Canada.

Mr. Mathew Yeager, Secretary, Canadian Criminal Justice Association: We are delighted to be here today. To my left is Johanne Vallée, Executive Director of the Social Rehabilitation Service of Quebec. To my right is Mr. Brian Gough, a staff member of Project Lifeline which is sponsored by the St. Leonard's Society of Canada, who will be our lead witness.

Madam Chair, with your permission, rather than reading our testimony, I would ask that it be taken as read. We will hear first from Mr. Gough and then from Johanne Vallée.

The Chair: That is agreeable.

Mr. Brian Gough, Staff member, Project Lifeline: On June 18, 1996 I had the opportunity to appear before the Standing Committee on Justice and Legal Affairs in the House of Commons. I am grateful for this opportunity to comment once again on the proposed amendments to section 745.

Why are these changes proposed? What prompted the Minister of Justice to introduce amendments to section 745? Clearly, it was not due to a process failing.

In my view, the proposed changes to section 745 stem from the lobbying efforts of victims' rights groups to change criminal justice policy as well as the concerted efforts of a psychopathic offender named Clifford Olson. For years Clifford Olson has been able to instil fear and to manipulate the press and public opinion from his jail cell. The media, victims' rights movements and ordinary citizens have been enraged by his remarks. Olson and others like him are rare in the system and will not be released.

It is understandable that the victims' rights movement would become such a strong voice today when the media misstate the existing law with respect to judicial review.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 21 novembre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel est renvoyé le projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 10 h 34, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons avec nous aujourd'hui, de l'Association canadienne de justice pénale, M. Arn Snyder, président, comité d'examen des politiques, et M. Matthew Yeager, secrétaire; du Conseil des églises pour la justice et la criminologie, M. Rick Prashaw, coordonnateur des communications; du Infinity Lifers' Liaison Group, Mme Lisa Finateri; de la Société Saint-Léonard du Canada, M. Donald Evans, administrateur, et Mme Elizabeth White, directrice exécutive.

M. Matthew Yeager, secrétaire, Association canadienne de justice pénale: Nous sommes ravis d'être ici aujourd'hui. À ma gauche se trouve Johanne Vallée, directrice générale de l'Association des services de réhabilitation sociale au Québec. À ma droite se trouve M. Brian Gough, membre du programme Lifeline qui est parrainé par la Société Saint-Léonard du Canada et qui sera notre témoin principal.

Madame la présidente, avec votre permission, au lieu de lire notre mémoire, je vais demander qu'il soit considéré comme lu. Nous allons d'abord entendre M. Gough et ensuite Mme Johanne Vallée.

La présidente: Cela nous convient.

M. Brian Gough, membre, programme Lifeline: Le 18 juin 1996, j'ai eu l'occasion de comparaître devant le comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes. Je suis heureux de pouvoir de nouveau vous parler des modifications proposées à l'article 745.

Pourquoi propose-t-on ces changements? Qu'est-ce qui a poussé le ministre de la Justice à présenter des modifications à l'article 745? Clairement, ce n'est pas parce que le processus ne fonctionne pas.

À mon avis, ces modifications à l'article 745 découlent des efforts de lobbying du mouvement de défense des droits des victimes en vue de modifier la politique en matière de justice pénale, ainsi que des efforts concertés d'un délinquant psychopathe appelé Clifford Olson. Pendant des années, cet homme a réussi à inspirer la crainte et à manipuler la presse et l'opinion publique de sa cellule. Ses remarques ont rendu furieux les représentants des médias, des mouvements de défense des droits des victimes et le simple citoyen. Olson et les autres comme lui sont l'exception et ne seront pas relâchés.

Il ne faut pas se surprendre de l'autorité qu'a acquise en la matière le mouvement de défense des droits des victimes, à une époque où les médias donnent de l'information erronée ou mal

The victims' rights movement has the right to lobby government officials, and any thinking person can, and does, have sympathy and empathy for the victims' families, especially when for 15 or 20 years their efforts have been bent on vengeance. Vengeance has a crippling effect on the person and on society as a whole and has no place in rational debate.

The families of the offender are also victims. I do not mean to suggest that their pain and loss are any greater than those of the victims' families, but it is unfortunate that the offenders' families have never had an equal voice on this issue. The Government of Canada has an obligation to ensure that fairness and justice apply to all Canadians, including those who have been incarcerated and their families.

The fear-mongering raised by Mr. Olson and the media should be examined for what it is. Mr. Olson knows only too well that he will not be released, despite his right to apply for a judicial review. No loophole exists in the law for any lifer. Life is life.

Judicial review, as it exists, represents a well thought out democratic process.

The hearing itself takes place in the community where the offence took place. A jury comprised of 12 citizens decides on whether to advance the eligibility date for parole. For example, if a person with a 25-year eligibility date applies, there could be one of four possible outcomes. First, there could be no change or reduction of the period of parole eligibility, but a date could be set for a new application to be made. Second, there could be no change or reduction of the period of parole eligibility and the possibility of future applications could be refused. Third, the number of years of imprisonment without eligibility for parole could be reduced. Fourth, ineligibility for parole could be terminated, making the offender eligible to apply for parole at once.

If the offender manages to get a reduction in his eligibility date, he must still go before the National Parole Board and attempt to gain parole. This process is not automatic and first requires a process of pre-release involving escorted temporary absences, unescorted temporary absences, day parole and then full parole. This process usually takes three years. Even if eligibility is reduced to 15 years, full parole can be years away.

As of February 28, 1995, 15 of those who had received a reduction in their parole eligibility had been released on full parole, while six had been released on day parole. None of these people had committed similar crimes. In general, lifers continue to be the best parole risk with the lowest recidivism rate.

Le mouvement de défense des droits des victimes a le droit de faire des pressions auprès des représentants gouvernementaux, et toute personne qui réfléchit peut avoir et a de la sympathie pour les familles des victimes, compatit avec elles, surtout que leurs efforts depuis 15 ou 20 ans se sont concentrés sur la vengeance. Or, la vengeance a un effet paralysant sur l'individu et sur la société dans son ensemble et n'a pas sa place dans une discussion rationnelle.

Les familles des délinquants sont aussi victimes. Je ne veux pas dire que leur douleur et leur perte soient plus grandes que celles des familles des victimes, mais, malheureusement, les familles des délinquants n'ont pas la même voix au chapitre dans ce débat. Le gouvernement du Canada a l'obligation de s'assurer que tous les Canadiens, y compris ceux qui sont incarcérés et leur famille, sont traités avec équité et justice.

Il faut remettre dans son contexte la crainte inspirée par M. Olson et les médias. M. Olson sait pertinemment qu'il ne sera pas libéré, même s'il a le droit de demander une révision judiciaire. Il n'existe pas actuellement d'échappatoire dans la loi pour un condamné à l'emprisonnement à perpétuité. La perpétuité, c'est la perpétuité.

La révision judiciaire, dans sa formule actuelle, représente un processus démocratique bien pensé.

L'audition se tient dans la localité où l'infraction a eu lieu. Un jury composé de 12 citoyens décide de réduire ou non le délai préalable à la libération conditionnelle. Par exemple, un détenu qui doit purger 25 ans de prison avant d'être admissible à la libération conditionnelle peut, s'il demande une révision judiciaire, s'attendre à quatre possibilités. Premièrement, aucune modification ou réduction de la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle, mais il peut obtenir la date à laquelle il pourra présenter une nouvelle demande. Deuxièmement, aucune modification ou réduction de la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle et refus d'entendre toute demande future. Troisièmement, réduction du nombre d'années d'emprisonnement sans admissibilité à la libération conditionnelle. Quatrièmement, fin de la période d'inadmissibilité, ce qui permet au délinquant de demander immédiatement la libération conditionnelle.

Si le délinquant réussit à faire réduire la période préalable, il doit néanmoins présenter une demande à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour obtenir sa libération. Le processus n'est pas automatique et prévoit des étapes préalables à la libération qui comportent des permissions de sortir sous surveillance, des permissions de sortir sans surveillance, la semi-liberté, puis la libération conditionnelle totale. Il faut en général trois ans pour franchir toutes ces étapes. Même lorsqu'il y a réduction de la période d'inadmissibilité à 15 ans, il faut encore attendre des années avant cette libération.

Au 28 février 1995, 15 de ceux qui avaient reçu une réduction de la période préalable à l'admissibilité à la libération conditionnelle ont obtenu la libération conditionnelle totale et six la semi-liberté. Aucune de ces personnes n'a commis de nouveau de crimes semblables. Les condamnés à l'emprisonnement à perpétuité, en général, continuent à être le meilleur risque lorsque libérés, le groupe dont le taux de récidive est le plus faible.

I have given a brief synopsis of judicial review and my opinion as to what prompted the Minister of Justice to propose amendments to section 745. I see nothing broken here, nothing that needs to be fixed.

I am sure all here have read a great deal of information regarding parole and judicial review. However, I should like to take this opportunity to speak to you about change — change in the human spirit. Unfortunately, misinformation from the media reaches many, but the men and women of the National Parole Board who work with lifers clinically and spiritually are unable to reach those numbers.

The purpose of the federal correctional system is to carry out the sentence of the court; but it is also incumbent upon the system to recognize the profound interpersonal and intrapersonal change that occurs in an offender's life. The system is required to punish offenders by taking from him or her our most precious of rights, the right to liberty. It must also make every effort to salvage that life and to return the offender to the community as a law-abiding citizen. There is a period in the lives of a vast majority of lifers when this change occurs, and that change occurs well before 15 years.

To deny a life a second chance ignores any semblance of fair and humane treatment and contravenes the very principles of a free and democratic society whose ethics reflect a Christian doctrine of redemption and forgiveness. I know of many convicted murderers who have been released through the parole process and who now live productive, law-abiding lives. They work, pay taxes, employ others and, in many cases, work in some social capacity to help others.

As I understand the proposed changes to section 745, they would entail application to a judge for judicial review before the jury process. This process is arbitrary and capricious and thus not in the public interest in a free and democratic society. No application is allowed serial killers; however, there does not seem to be a clear-cut definition of "serial killer."

Requiring a jury to reach a unanimous decision, rather than an eight-to-four decision, is not a democratic process either. Would it not be tragic if the Supreme Court of Canada were required to act in this fashion?

These amendments would be retroactive and would have devastating effects on lifers who are approaching their review dates. It would also demonstrate a complete lack of faith in the many men and women who work in our system to help rehabilitate the offender.

Je vous ai donné un bref aperçu de ce qu'est la révision judiciaire et de ce que je pense être les raisons qui ont poussé le ministre de la Justice à proposer des modifications à l'article 745. À mon avis, cela fonctionne; il n'y a pas lieu de tenter d'arranger les choses.

Je suis persuadé que toutes les personnes présentes ici ont fait de nombreuses lectures sur la libération conditionnelle et la révision judiciaire, mais j'aimerais saisir l'occasion qui m'est offerte ici pour vous parler du changement, du changement qui survient dans l'âme humaine. Malheureusement, la désinformation dans les médias a un grand rayonnement, alors que les efforts de la Commission nationale des libérations conditionnelles et des hommes et des femmes qui travaillent avec les condamnés à perpétuité, que ce soit sur le plan clinique ou sur le plan spirituel, ne peuvent atteindre ce même nombre de personnes.

Le système correctionnel fédéral existe pour appliquer les sentences prononcées par les tribunaux, mais il faut également que dans ce système on tienne compte des changements profonds sur le plan interpersonnel et intrapersonnel qui surviennent dans la vie du délinquant. Le système doit punir le délinquant en le privant de son droit le plus précieux, le droit à la liberté, mais il est également essentiel de faire tous les efforts voulus pour sauver cette vie et retourner à la collectivité un citoyen respectueux des lois. Il arrive un moment dans la vie de la grande majorité des détenus condamnés à perpétuité où survient ce changement, et ce, dans la plupart des cas, bien avant 15 ans d'emprisonnement.

En refusant de donner une deuxième chance aux détenus, on met de côté tout semblant de traitement juste et humain et on contrevient au principe même d'une société libre et démocratique, dont la morale reflète la doctrine chrétienne de la rédemption et du pardon. Personnellement, je connais de nombreuses personnes reconnues coupables de meurtre qui ont été libérées dans le cadre du programme de libération conditionnelle et qui vivent maintenant une vie productive dans le respect des lois. Elles travaillent, paient leurs impôts, font travailler d'autres personnes et, dans de nombreux cas, font du bénévolat pour aider les autres.

Les modifications proposées à l'article 745 prévoient, si je comprends bien, la présentation à un juge d'une demande de révision judiciaire devant jury. Ce processus en soi est arbitraire et capricieux et ne va pas dans le sens de l'intérêt public dans une société libre et démocratique. Les tueurs en série ne peuvent pas présenter de demande; toutefois, nous ne connaissons pas la définition de «tueur en série».

Exiger une décision unanime du jury au lieu d'une décision prise à la majorité des deux tiers n'est pas là non plus le signe d'un processus démocratique. Ne serait-il pas tragique que la Cour suprême doive se conformer à la même formule?

Ces modifications auraient un effet rétroactif, ce qui aurait des conséquences dévastatrices pour les délinquants emprisonnés à perpétuité dont la date de révision approche. On afficherait ainsi également un manque total de confiance dans les nombreux hommes et femmes qui travaillent pour aider à réadapter les délinquants.

It has been 20 years since the mandatory penalties for murder were increased to 25 years before eligibility for first degree murder and to 10 to 25 years for second degree murder at the court's discretion. At an institutional level the proposed changes to section 745 would mean longer periods of maximum security for most lifers, which would cost the government and taxpayers undue expense in a time of economic restraint.

People who do return to society after serving sentences of 20 years or more are marginalized. The longer a person is incarcerated, the more difficult it is to reintegrate that person into society.

Many offenders who still remain incarcerated after 20 or more years pose no risk to society. However, their reintegration is impaired and delayed due to other factors, such as a condition I liken to post-traumatic stress disorder caused by years of living in an environment where a high alert mode is the norm.

Professionals working with offenders in the pre-release process often encounter difficulty in finding suitable facilities, such as halfway houses, for some offenders. Clearly, a suitable facility for some does not yet exist.

The proposed changes to section 745 would increase the number of offenders who fall into this category. For everyone life without hope is tragic indeed. Changes to section 745 take away hope. When we as individuals or government take away hope from a person or persons, we demean ourselves as a society.

It is incumbent upon you as non-partisan appointees to ensure that our government not be permitted to react to pressures of lobby groups for political purposes. Changes to this law as proposed by Justice Minister Allan Rock do not reflect comprehensive empirical examination of how the present system is successful. To date, to my knowledge, there is no evidence that anyone who has been released as a result of a present judicial review process has recommitted a capital offence. Again, if it is not broken, why fix it?

I am a paroled lifer. I served approximately 12 years in federal prisons, nine of those years in maximum security. I was released on parole in 1984 and achieved a post-secondary education in behavioural science. For seven years I worked with and for the developmentally handicapped.

Recently, I began working for Lifeline Kingston, a program of the St. Leonard's Society which works with lifers in the Ontario region. In my capacity as an in-reach worker, I feel compelled to speak for the more than 600 lifers serving their time in Canada federal prisons. These men and women are also Canadians. Despite the crime they are still human beings with a hope for a better future. They have value to us all.

Il s'est écoulé 20 ans depuis qu'on a augmenté la durée de la peine obligatoire dans les cas de meurtre; pour le meurtre au premier degré: 25 années d'emprisonnement avant l'admissibilité, et pour le meurtre au deuxième degré: de 10 à 25 ans d'emprisonnement, à la discrétion du juge. Les modifications proposées signifieraient des périodes plus longues d'incarcération en sécurité maximale dans le cas de la plupart des détenus emprisonnés à perpétuité, ce qui entraînerait pour le gouvernement et les contribuables des dépenses indues à une époque de contraintes budgétaires.

Les détenus qui réintègrent la société après avoir purgé une peine de 20 ans ou plus sont très certainement marginalisés. Plus la durée d'incarcération est longue, plus la réinsertion sociale est difficile.

De nombreux délinquants toujours incarcérés après 20 ans ou plus ne représentent aucun risque pour la société. Toutefois, leur insertion est retardée pour d'autres raisons, par exemple à cause d'une condition que je considère semblable au stress post-traumatique provoqué par des années passées dans un milieu où la plus grande vigilance est toujours de rigueur.

Des professionnels qui travaillent avec les délinquants avant leur libération éprouvent souvent des difficultés à trouver un établissement approprié pour certains détenus, par exemple une maison de transition. Dans certains cas, il n'existe tout simplement pas encore d'installations appropriées.

Les modifications prévues à l'article 745 augmenteront le nombre de délinquants dans cette catégorie. Pour tous, une vie sans espoir est certes tragique. Les modifications à l'article 745 abolissent tout espoir. Lorsque, comme personnes ou gouvernement, nous privons une personne ou un groupe de personnes d'espoir, nous nous diminuons en tant que société.

Comme personnes nommées à titre non politique, il vous incombe de vous assurer que notre gouvernement ne réagit pas simplement aux pressions qu'exercent les groupes de lobbying à des fins politiques. Les modifications à cette loi que propose le ministre de la Justice, Allan Rock, ne tiennent pas compte du fait qu'un examen empirique exhaustif révèle que le régime actuel fonctionne bien. À ma connaissance, jusqu'à présent, personne n'a pu démontrer que le processus de révision judiciaire actuel a entraîné la libération d'une personne qui a tué à nouveau. Encore une fois, si cela fonctionne, pourquoi y toucher?

Je suis un ancien détenu condamné à perpétuité qui a été libéré. J'ai purgé environ 12 ans dans des établissements fédéraux, dont neuf années dans des établissements à sécurité maximale. J'ai été libéré conditionnellement en 1984 et j'ai fait des études postsecondaires en science du comportement. Pendant sept ans, j'ai travaillé avec les handicapés développementaux.

Récemment, j'ai commencé à travailler pour Lifeline Kingston, organisme qui oeuvre auprès des condamnés à perpétuité dans la région de l'Ontario. En ma qualité d'intervenant du programme In-Reach, je me sens obligé de parler pour les 600 condamnés à perpétuité qui purgent leur peine dans des établissements fédéraux au Canada. Ces hommes et ces femmes sont aussi des Canadiens et, malgré leur crime, demeurent des être humains qui espèrent en un avenir meilleur. Ils représentent quelque chose pour nous tous.

Finally, I appeal to your wisdom, compassion and sense of fairness. Each of you has been appointed to oversee the workings of government. You are not seated here today because you seek re-election or maintain a party line. You are not seated here today because of any particular lobby or special interest group. You are seated here today invested with the power of true objective examination of all government dealings. With that in mind, I urge you not to change a system that is working. I urge you not to take away the only hope which 600 men and women in Canadian prisons hold. I urge you not to forget the families, the wives, mothers, fathers, children and relatives of these people. I urge you not to forget that this entire issue was born of vengeance and retribution. I urge you not to forget that this bill was forged by misinformation and public hysteria generated by Clifford Olson and his manipulation of the media. I urge you not to forget that there is no existing data to support changes to section 745. I thank you for the opportunity to speak here today.

Mr. Yeager: With the permission of the committee, Madam Chair, may we now present Johanne Vallée?

[Translation]

Mrs. Johanne Vallée, Member, Director General, Quebec Association of Social Rehabilitation Agencies: I would like to thank the members of the Senate for the opportunity of testifying before you today. I would also like to thank the Canadian Criminal Justice Association for inviting us to be a part of its panel. Before I outline for you the position the Quebec Association of Social Rehabilitation Agencies, I want to tell you a bit about our organization so that you understand the people who are responsible for shaping the association's views.

The association was first set up in 1962 to encourage and support the involvement of citizens and community organizations in the administration of the criminal justice system, in crime prevention and in the reintegration of offenders into society.

We are an umbrella organization serving approximately 50 community agencies headed by volunteers working throughout the province of Quebec. Each year, we provide services to approximately 35,000 adult inmates who have had run-ins with either the federal or provincial justice systems. We reach out to inmates, accused persons, parolees and families of offenders.

We offer a wide range of services through our network: we work closely with drug offenders, with persons suffering from psychiatric problems and with sexual offenders.

Our association is represented by people convinced of the fact that most offenders have the ability to change. They also realize

Enfin, je fais appel à votre sagesse, à votre compassion et à votre sens de justice. Chacun d'entre vous a été nommé pour surveiller les rouages du gouvernement. Vous n'êtes pas ici aujourd'hui, parce que vous cherchez à être réélus ou pour observer une discipline de parti. Vous n'êtes pas ici aujourd'hui à cause d'un lobby particulier ou d'un groupe d'intérêt spécial. Vous êtes ici aujourd'hui, investis du pouvoir d'examiner objectivement tout ce que fait le gouvernement. C'est la raison pour laquelle je vous incite à ne pas modifier un système qui fonctionne bien. Je vous encourage fortement à ne pas retirer le dernier espoir aux 600 hommes et femmes incarcérés dans les prisons canadiennes. Je vous incite à ne pas oublier les familles, les épouses, les mères, les pères, les enfants et autres membres de la famille de ces personnes. Je vous encourage fortement à ne pas oublier que toute cette question découle d'un sentiment de vengeance et de justice vengeresse. Je vous incite à ne pas oublier que ce projet de loi a été faussé par la désinformation ainsi que par l'hystérie publique provoquée par Clifford Olson et sa manipulation des médias. Je vous recommande fortement de ne pas oublier qu'il n'existe aucune donnée qui appuie les changements à l'article 745. Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de comparaître ici aujourd'hui.

M. Yeager: Avec la permission du comité, madame la présidente, puis-je maintenant vous présenter Mme Johanne Vallée?

[Français]

Madame Johanne Vallée, membre, directrice générale, Association des services de réhabilitation sociale du Québec: Je voudrais remercier les membres du Sénat pour nous permettre de comparaître aujourd'hui. Je remercie l'Association canadienne de justice pénale pour nous avoir invité à faire partie de son panel. Avant de vous présenter la position de l'Association des services de réhabilitation sociale du Québec, je voudrais vous dire seulement quelques mots sur l'Association de façon à ce que vous puissiez comprendre qui sont les gens qui déterminent les positions de l'Association.

L'Association existe depuis 1962 et sa mission consiste à encourager et à supporter la participation des citoyens et des organismes communautaires à l'administration de la justice pénale, la prévention de la criminalité et la réinsertion sociale des contrevenants.

Notre association regroupe environ une cinquantaine d'organismes communautaires dirigés par des citoyens bénévoles répartis à travers la province de Québec, si bien qu'à chaque année, on dessert environ 35 000 contrevenants adultes qui ont des démêlés avec la justice, soit sous juridiction fédérale ou provinciale. Ces personnes peuvent être détenues, prévenues ou sous libération conditionnelle ou il peut s'agir de famille de contrevenants.

Enfin les services offerts par le réseau sont diversifiés parce que l'on intervient avec des délinquants toxicomanes. Certains ont des problèmes psychiatriques et d'autres, de délinquance sexuelle.

Vous comprenez que les gens qui représentent notre association sont des citoyens persuadés de la capacité de changement de la

that in order for this potential for change to be realized, the support of citizens and of the community is needed.

While some members of the public have expressed concern about the reintegration of offenders into society and are calling on the legislator to bring in tougher parole eligibility criteria, the many individuals who head our association's networks are committed to bringing about a climate of peace and social harmony.

I would like to touch on three aspects of the bill: the jury, judicial review in sentence management and public safety and the Quebec experience.

With respect to the jury, the bill is proposing that the jury's decision be unanimous. This is a somewhat surprising amendment when we stop to consider the authority normally conferred upon this decision making body.

The jury is first and foremost the expression of democracy in that it gives citizens the right to participate in the decisions handed down by the justice system. We can appreciate that unanimity is an important element in the decision-making that a jury is called upon to make in conjunction with a trial arising from a Criminal Code offence. The principle of reasonable doubt applies at this level. If the jury is not unanimous, then a reasonable doubt exists, making it impossible to hand down a guilty verdict.

In the case of a judicial review hearing, the inmate's guilt has already been established and the jury is being called upon to form an opinion as to the progress that the offender has made and how his behaviour has changed. Testimony is heard from a number of stakeholders. The inmate's behaviour is carefully scrutinized in an effort to convince the jury of recommending a reduction in his period of eligibility. The onus will be on the inmate to prove that his behaviour has been exemplary. This probably explains why only 30 or 36 per cent of inmates apply for a judicial review. This represents only a fraction of the overall number of inmates serving lengthy sentences.

Moreover, as described in the bill, the fact that a judge is the one who decides whether or not to hear an application for judicial review leads us to believe that the jury's authority has been usurped by the judge. We should not forget that in a judicial review hearing, the jury is comprised of people who come from the community in which the offence was committed. Therefore, the residents get to review the offender's case. We feel that the judicial review process favours community involvement in the administration of justice and in the reintegration of offenders in society.

I will now talk about the impact of the judicial review process on sentence management and public safety. We must bear in mind that in Canada, the philosophy and mission of the Correctional Service of Canada is based on the belief that a person is capable of change. The proposed amendments further limit access to this process and stand in stark contrast to this philosophy. They

plupart des contrevenants. Ils sont aussi conscients que ce potentiel de changement doit pour s'actualiser, bénéficier de l'appui des citoyens et de l'ouverture de la communauté.

Bien qu'une partie de l'opinion publique exprime ses craintes face à la réintégration sociale de contrevenants et demande au législateur un durcissement des modalités de remise en liberté, le réseau de notre association a été mis en place et est dirigé par des citoyens nombreux, engagés et désireux de contribuer à l'instauration d'un climat de paix et d'harmonie sociale.

En ce qui concerne le projet de loi, je vais aborder trois points: la question du jury, la question de la révision judiciaire dans la gestion des peines et celle de la sécurité du public et l'expérience québécoise.

En ce qui concerne le jury, la proposition du projet de loi à l'effet que la décision du jury devrait être prise sur la base de l'unanimité constitue un projet d'amendement quelque peu étonnant lorsque l'on s'attarde à considérer l'autorité que l'on confère normalement à cette instance décisionnelle.

Le jury est avant tout l'expression de la démocratie puisque l'on reconnaît aux citoyens le droit de participer aux décisions que la justice doit rendre. On comprend que l'unanimité soit une dimension importante dans le processus décisionnel d'un jury lorsqu'il s'agit d'un procès pour un délit au Code criminel. Le principe qui s'applique à ce niveau est celui du doute raisonnable. Si le jury n'est pas unanime, il y a un doute raisonnable qui empêche un verdict de culpabilité.

Dans le cas qui nous intéresse, la culpabilité de l'individu a déjà été établie et il s'agit pour le jury de se faire une opinion sur l'évolution du détenu, sur les changements survenus au niveau de son comportement. Donc il y a un ensemble de témoignages de la part de différents intervenants qui sont accessibles. Le comportement du détenu est passé au peigne fin afin de faire pencher le jury en faveur d'une réduction de sa période d'éligibilité. Le détenu devra démontrer que son comportement est impeccable. C'est probablement ce qui explique aussi que 30 ou 36 p. 100 des détenus qui appliquent pour la révision judiciaire. C'est un petit nombre sur l'ensemble des détenus qui purgent une longue sentence.

D'autre part, tel que décrit dans le projet de loi, le fait qu'un juge ait à décider de la possibilité d'entendre une demande de révision judiciaire nous amène à croire que le pouvoir du jury est usurpé par le pouvoir du juge. Pourtant il ne faut pas oublier que le jury, dans les cas de révision judiciaire, est composé de citoyens qui proviennent du milieu là où le crime a été commis. Donc ces citoyens se penchent à nouveau sur le cas des détenus. Nous considérons que la révision judiciaire constitue un processus favorisant l'implication de la communauté dans l'administration de la justice ainsi que dans la réinsertion sociale du détenu.

Maintenant je vous entretiendrai de l'impact de la révision judiciaire sur la gestion des peines et sur la sécurité du public. Il ne faut pas oublier qu'au Canada, notre philosophie pénale et la mission du service correctionnel du Canada reconnaissent qu'un individu peut changer. Ces modifications limitant davantage l'accès à ce processus vont dans le sens contraire. Elles signifient

emphasize that incarceration is associated more with vengeance and punishment than with a chance for social reintegration.

The judicial review process rewards those who, during their period of incarceration, have made a genuine effort to become better citizens. It is thus pointless to extend their time behind bars. The time comes when it is appropriate to release an individual. That is why judicial review is a useful, necessary mechanism. It helps to identify those who are really ready to be released and to avoid situations where these persons would be uselessly detained in prison when they could be out becoming productive members of their community at less cost to the taxpayers.

If access to release is further restricted, the hopes of inmates will be dashed and it will be much more difficult to manage lengthy sentences. Consider what is happening in France. This country is currently experiencing serious problems with violence in its institutions because of overcrowding, lengthy sentences and fixed-term sentences.

It is in Quebec that you will find the highest number of inmates whose application for a judicial review was well received. The results have been excellent. None of the inmates released has recidivated and the level of community involvement has been remarkable. Many members of the community do volunteer work with inmates serving lengthy sentences and have been doing so for a number of years. They take part in the judicial hearings. Subsequently, they remain in touch in these inmates after they have been released. Over time, they build a relationship with these inmates based on trust and mutual respect.

Because of the positive results achieved, community groups in Quebec support existing judicial review provisions. They are opposed to any changes. When the Department of Justice organized discussions even before the bill was announced, Quebec groups came out strongly in favour of the status quo. The Bar also made representations to this effect.

Our organizations feel that the proposed changes reflect neither reality nor the public's need for protection. Moreover, the amendments are not consistent with the values of Canadian and Quebec society.

Judicial review was introduced to give only those inmates who were deserving of it an opportunity to be released with supervision. Once released, these persons remain inmates their entire life. Although the process has been the target of numerous attacks, judicial review constitutes, in our opinion, a fair and effective mechanism in that it targets a clientele which presents a low risk for reoffending. In our view, vengeance is the only reason why some are demanding an end to judicial review. We ask you to reconsider the proposed legislation and to maintain existing judicial review provisions.

que la part de l'incarcération se limite davantage à la vengeance et à la punition au détriment de la réinsertion.

La révision judiciaire récompense ceux qui, au cours de leur période de réclusion, ont véritablement fourni un effort nécessaire afin de devenir de meilleurs citoyens. Ainsi, il devient inutile de prolonger la période d'incarcération. On peut penser qu'il existe un moment propice pour remettre un individu en liberté sous surveillance. C'est la raison pour laquelle la révision judiciaire est une mesure utile et nécessaire. Elle permet d'identifier les individus qui sont vraiment prêts à un élargissement et évite de les retenir inutilement au pénitencier alors qu'ils pourraient poursuivre avantagusement leur cheminement dans la communauté, et ce, à moindre frais pour les contribuables.

Si on limite davantage son accès, l'espoir des détenus sera affecté considérablement et cette limitation rendra la gestion des longues sentences beaucoup plus ardue. À cet effet, je vous inviterais à examiner l'exemple de la France, l'expérience actuelle de la France qui éprouve des problèmes majeurs de violence dans ses centres de détention en raison de la surpopulation et en raison des longues sentences et des sentences à terme fixe.

En ce qui concerne l'expérience du Québec, c'est au Québec que l'on retrouve le nombre le plus élevé de détenus ayant bénéficié d'une réponse positive suite à une révision judiciaire. Les résultats sont excellents. D'une part, il n'y a pas eu de récidive chez ceux qui ont été libérés, d'autre part, l'implication des citoyens dans la gestion de cette population est manifestement remarquable. En effet, ceux-ci font du bénévolat avec les groupes de longue sentence et ce, depuis plusieurs années. Ils participent aux audiences de révision judiciaire. Par la suite, ils poursuivent l'accompagnement avec ces détenus, une fois qu'ils ont été libérés. Ils ont construit avec les détenus une relation au fil du temps sur la base de la confiance et du respect mutuel.

Les résultats positifs amènent au Québec les groupes communautaires à appuyer la révision judiciaire dans son contexte actuel. Ces groupes s'opposent à toute modification. Lors des discussions organisées par le ministère de la Justice, avant même l'annonce du projet de loi, les groupes du Québec ont milité en faveur du maintien du processus. Le Barreau a fait des représentations en ce sens.

Pour nos organisations, les changements proposés ne correspondent en rien à la réalité ni aux besoins de protection du public. Les modifications ne correspondent pas non plus aux valeurs de la société canadienne et québécoise.

La révision judiciaire a été instaurée pour permettre aux détenus méritoires seulement de bénéficier d'un élargissement avec surveillance. Ces gens-là, une fois libérés, demeurent détenus toute leur vie. Malgré les nombreuses attaques que la révision a pu subir, la révision constitue pour nous une mesure juste et efficace étant donné qu'elle vise une clientèle qui démontre peu de risques de récidive. Les raisons pour lesquelles on peut désirer son abolition sont, à notre avis, basées uniquement sur des principes de vengeance. Nous vous demandons de revoir le projet actuel de sorte que la révision soit maintenue dans son contexte actuel.

[English]

Mr. Yeager: Madam Chair, that completes our submission. Perhaps we should defer to other colleagues.

The Chair: Thank you. Let us move to the Church Council on Justice and Corrections.

Mr. Rick Prashaw, Communications Coordinator, Church Council on Justice and Corrections: Madam Chair and honourable senators, we welcome this invitation to appear before you. While you see only two of us, you will hear from four, two via the written word, for our presentation this morning.

My name is Rick Prashaw. I am on the staff of the Church Council on Justice and Corrections. With me is Lisa Finateri, who is our placement student this year from the University of Ottawa. More significantly, she is a member of Infinity Lifers' Liaison Group, and travels with her group weekly to the Kingston area to visit lifers in penitentiary. While she will not participate in the formal presentation, we invite you to ask her questions so that she will be able to share her experience with you.

You will also be provided with the testimony of our president, Renate Mohr, who is a professor of criminal law at Carleton University and who has worked extensively with the Canadian Sentencing Commission.

I would also mention Wilma Derksen from Manitoba, who suffered a tragedy in her life in the late 1980s. Her daughter, Candice, was abducted and murdered. I will share her personal reflection. She represents a significant number of victims who are searching painfully for healing paths of justice and who feel that legislation such as the bill before you today is the wrong tool of justice in terms of bringing justice and satisfaction to them.

Some of you may know us. We are a coalition of 11 national denominations representing many different faith traditions. We speak on behalf of 14,000 church congregations in this country. We represent Roman Catholic, Anglican, United, Evangelical, Lutheran, Presbyterian, Salvation Army, Quaker, Mennonite, Christian Reform and Disciples of Christ. Since 1974, we have followed a mandate not only to resource our churches but to educate them and the public vis-à-vis the values and the principles underlying many of the issues in the criminal justice system.

Since our creation, we have come to realize that the adversarial nature of the present justice system with its bent on punishment for punishment's sake seldom, if ever, gets to the true harm that crime does to communities and individuals. For this reason, many Canadians are dissatisfied with their experience with justice because they are trapped into believing that longer, harsher sentences will make them safe or heal the hurt resulting from crime. Nothing is farther from the truth.

[Traduction]

M. Yeager: Madame la présidente, c'est ainsi que se termine notre témoignage. Peut-être devrions-nous céder la parole à d'autres témoins.

La présidente: Merci. Passons maintenant au Conseil des églises pour la justice et la criminologie.

M. Rick Prashaw, coordonnateur des communications, Conseil des églises pour la justice et la criminologie: Madame la présidente et honorables sénateurs, pour notre présentation de ce matin, alors que vous ne voyez que deux d'entre nous, vous allez en fait entendre le témoignage de quatre personnes, deux étant représentées par le mémoire proprement dit.

Je m'appelle Rick Prashaw et je fais partie du personnel du Conseil des églises pour la justice et la criminologie. Je suis accompagné par Lisa Finateri, notre étudiante stagiaire de cette année, de l'Université d'Ottawa. Plus important encore, elle est membre du Infinity Lifers' Liaison Group et se rend chaque semaine avec son groupe dans la région de Kingston pour visiter les condamnés à perpétuité. Même si elle ne participe pas à l'exposé proprement dit, nous vous invitons à lui poser des questions de manière qu'elle puisse vous faire part de son expérience.

Vous entendrez aussi le témoignage de notre présidente, Renate Mohr, qui enseigne le droit pénal à l'université Carleton et qui connaît très bien le travail de la Commission canadienne sur la détermination de la peine.

Il ne faudrait pas oublier, non plus, Wilma Derksen, du Manitoba, victime d'une tragédie vers la fin des années 80, lorsque sa fille Candice a été kidnappée et tuée. Ensemble, elle et moi vous ferons part de ses réflexions personnelles. Elle représente un nombre appréciable de victimes qui cherchent péniblement à obtenir justice et qui estiment que les lois comme le projet de loi à l'étude ne réussiront pas à leur rendre justice et satisfaction.

Certains d'entre vous nous connaissent peut-être déjà. Nous sommes une coalition de 11 églises nationales représentant de nombreuses confessions. Nous parlons au nom des 14 000 paroisses du pays. Nous représentons l'Église catholique romaine, l'Église anglicane, l'Église unie, l'Église évangélique, l'Église luthérienne, l'Église presbytérienne, l'Armée du Salut, les Quakers, les Mennonites, le Christian Reformed Church et les Disciples du Christ. Depuis 1974, nous avons pour mandat non seulement de doter nos églises des ressources voulues pour étudier les valeurs et les principes à la base de nombreuses questions que soulève le système de justice pénale, mais aussi de les éduquer de même que le grand public à ce sujet.

Depuis notre création, nous avons pris conscience de la nature accusatoire du système judiciaire actuel axé sur le châtiment comme une fin en soi qui s'attaque rarement, si ce n'est jamais, aux véritables torts que cause le crime à la collectivité et à ses membres. C'est pourquoi de nombreux Canadiens sont insatisfaits de leur contact avec la justice, car on les a convaincus que l'imposition de peines plus longues et plus sévères leur rendrait le sentiment de sécurité ou les guérirait du mal que leur a fait le crime. Rien n'est plus faux.

Our church congregations want safe communities. I, as a husband and father of four children, want safe communities. The last thing I and other church members want is to have truly dangerous people in our midst. Bill C-45 will not bring that safety and will not protect our communities.

We reject Bill C-45 because it, along with many other similar measures that appear reasonable on the surface, will in fact undermine the safety of communities. This is so because we have come to believe that this bill is a repeal in disguise of the "faint hope clause". It is a repeal that flies in the face of the evidence of how well judicial reviews are working, and which will result in profound human and social costs that will make our ineffective criminal justice system even more retributive and our communities even less safe. Bill C-45 alone justifies our appearance here, but we believe that you, as senators, have an opportunity to say no to this type of legislation which is symbolic of a whole mindset in the country and of a whole path for justice that truly brings no justice to our communities.

We believe these major changes would amount to an extraordinary shift in the policy and philosophy of corrections as they apply to those convicted of murder. In the words of Allan Rock, the "faint hope clause" and the judicial review process are now to be applied only in exceptional cases. For ten years plus, they have been a normal and successful part of the correctional and parole systems.

We believe this decision amounts to a direct attack on the principle of rehabilitation. Faint hope will become no hope for those warehoused in our prisons. The light is being turned off in our prisons through this piece of legislation.

When society extinguishes hope and its accompanying motivation for change, we will undoubtedly make the bleak reality of life behind bars even worse and ensure that those eventually released into our communities will be returning in a worse state than when they went in. How does this produce safe communities?

This is so for a number of reasons and factors that we ask you to take into account before allowing this bill to become law. The government, we believe, by succumbing to pressure and confusing politics with justice, wants to keep all who murder more than one victim in prison for a full 25 years, with no attention paid to the wide range of causes or cases in their category. This will result in enormous social and financial costs. According to the figures of Correctional Services Canada, between next year and the year 2008, because of this law, 101 individuals who had multiple victims will be excluded automatically from applying for the thorough judicial review process. Looking back in time, it means that of the 63 reviews heard so far, the 11 that have been processed, which include multiple victims, will be excluded automatically, even though juries in communities said that seven of those individuals were ready for parole and in fact were

Nos paroissiens souhaitent des collectivités où l'on peut vivre en sécurité. C'est aussi mon souhait personnel, en tant qu'époux et père de quatre enfants. La dernière chose que moi et d'autres membres d'église souhaitons est que des personnes vraiment dangereuses circulent en toute liberté dans nos rues. Le projet de loi C-45 n'accroîtra pas notre sécurité et il ne protégera pas nos collectivités.

Nous sommes opposés au projet de loi C-45 parce que, de concert avec bien d'autres mesures analogues qui semblent raisonnables en surface, il minera en réalité notre sécurité. Notre position vient de notre conviction que le projet de loi à l'étude est un moyen déguisé d'abroger la clause «de la faible lueur d'espoir». L'abrogation va à l'encontre de tous les faits qui montrent à quel point les révisions judiciaires donnent de bons résultats; elle imposera un coût humain et social très élevé qui rendra notre système de justice pénale déjà inefficace encore plus punitif et nos collectivités, moins sûres. À lui seul, le projet de loi C-45 justifie notre présence ici, mais nous croyons que vous, en tant que sénateurs, avez la possibilité de rejeter ce genre de mesure législative qui symbolise une attitude profondément ancrée au pays et un moyen de justice qui, en vérité, ne redresse pas les torts faits à nos collectivités.

Les changements importants envisagés dans le projet de loi représenteraient un changement de cap majeur du principe sur lequel repose le régime correctionnel appliqué à ceux qui sont jugés coupables de meurtre. M. Allan Rock lui-même a dit que, dorénavant, la clause de la lueur d'espoir et le processus de révision judiciaire ne s'appliqueront que dans des cas exceptionnels. Pendant plus de dix ans, cette clause et le processus ont fait partie du régime correctionnel et du système de libération conditionnelle, et ils avaient un réel succès.

Cette décision revient à s'attaquer directement au principe de la réadaptation. Les détenus entassés dans nos prisons passeront d'une faible lueur d'espoir à une situation sans espoir. La mesure législative à l'étude mettra fin à tout espoir de s'en sortir.

Quand la société éteint tout espoir et, par le fait même, cesse d'encourager le changement, elle aggrave incontestablement les conditions de vie derrière les barreaux et fait en sorte que les criminels qui devront tôt ou tard être libérés sortiront de prison encore plus endurcis. En quoi cela améliore-t-il la sécurité de nos collectivités?

Il existe plusieurs raisons et facteurs dont nous vous demandons de tenir compte avant de permettre l'adoption du projet de loi à l'étude. Selon nous, le gouvernement, en succombant aux pressions et en confondant expédients politiques et justice, souhaite empêcher l'admissibilité à la libération de tous les tueurs en série avant 25 ans fermes, sans tenir compte de toutes les circonstances entourant le crime et de la gamme des causes qui relèvent de cette catégorie. Cette décision imposera un coût social et financier énorme à la société. D'après les données des Services correctionnels du Canada, durant la période allant de l'année prochaine à l'an 2008, cette loi interdira d'office à 101 tueurs en série de demander une révision judiciaire. Si l'on transpose ces données à la situation actuelle, cela signifie que, parmi les 63 demandes de révision entendues jusqu'ici, les 11 qui ont été approuvées, entre autres de tueurs en série, auraient été d'office

ultimately released and are doing well in their communities. Under the provisions of the bill before you today, these people would automatically be in prison for 25 years minimum because they had more than one victim.

In other words, senators, there are people doing well under day or full parole in their communities, who would not have been let out had these proposals before you been law then. Existing rules for the judicial reviews have allowed juries to delve into the human circumstances of particular cases, instances that involved despair and a whole slew of situations, including biker wars, lovers' triangles and other issues. We do not minimize any wrongdoing. We do think there must be accountability and safety, but juries in many communities are concluding that some people have changed sufficiently to begin their gradual reintegration into society without putting citizens at risk.

We are not asking that anyone be released automatically after serving 15 years. Judicial reviews do not do that, but they allow for a thorough process and community consultation. As the evidence indicates, they are working well.

When all the amendments of Bill C-45 are taken together, they amount to a virtual repeal of the "faint hope clause" and not, as Mr. Rock would have us believe, a reasonable compromise between those who would keep the existing law and those who would repeal it. I hope I am proven wrong, but I am afraid we will be back in a number of years to review the number of judicial review cases and how many people have, in fact, been released.

These amendments call for a unanimous verdict from all 12 jurors instead of the present two-thirds majority; they would arbitrarily throw out all cases where there were multiple victims, and put in a screening mechanism to throw out vexatious cases. These amendments, when taken together with a recent provision in the Criminal Code which allows for victim participation and impact statements, will mean that few people will ever be released into their communities before the minimum 25 years. This will all happen due to the introduction of a variety of factors unrelated to the facts, real risks or the rehabilitative work that may have been accomplished.

We are not opposed to greater victim involvement in these reviews, as long as it is voluntary and victims are supported through the process. However, we are saying that, if this measure is combined with the proposed amendment that all 12 jurors must agree, we know that it will take now only one juror, moved by the appeal of a victim's family, to veto the wishes of his or her 11 peers and keep an individual in prison for up to 10 more years.

exclues, même si des jurys composés de membres de la collectivité ont jugé que sept de ces personnes pouvaient être libérées, qu'elles l'ont été et qu'elles réussissent fort bien à vivre en société. D'après le projet de loi à l'étude, ces personnes seraient d'office condamnées à 25 ans minimum de prison parce qu'elles ont tué plus d'une personne.

En d'autres mots, sénateurs, il existe au sein de la collectivité des personnes qui jouissent d'une libération conditionnelle de jour ou d'une libération conditionnelle totale et qui n'auraient jamais été libérées si ces propositions avaient alors eu force de loi. Les règles existantes concernant la révision judiciaire ont permis à des jurys de se pencher sur l'élément humain de certains cas, sur des crimes provoqués par le désespoir et toutes sortes de situations, y compris les guerres de motards et les ménages à trois. Nous ne cherchons pas à minimiser la faute commise. Nous estimons que ces personnes ont des comptes à rendre et qu'il faut voir à la sécurité de la collectivité. Cependant, dans bien des collectivités, les jurys estiment que certains détenus ont suffisamment changé pour entamer une réinsertion graduelle dans la société sans compromettre la sécurité des autres.

Nous ne demandons pas que le détenu soit libéré d'office après avoir purgé 15 ans de sa peine. Ce n'est pas là l'objectif des révisions judiciaires qui ont, par contre, l'avantage de permettre un examen détaillé du dossier et de consulter la collectivité. Comme le montrent les faits, les révisions judiciaires donnent de bons résultats.

Quand on voit comme un tout les modifications envisagées dans le projet de loi C-45, elles reviennent à abroger pratiquement la clause de la lueur d'espoir. Elles ne représentent pas, comme voudrait nous le faire croire M. Rock, un compromis raisonnable entre les partisans du régime actuel et les tenants de son abolition. J'espère me tromper, mais je crains qu'il ne faille, dans quelques années, reprendre l'examen de la révision judiciaire et voir combien de détenus ont en fait été libérés.

Les modifications obligeront dorénavant les 12 jurés à rendre un verdict unanime, plutôt que l'actuelle majorité des deux tiers; toutes les demandes de révision judiciaire présentées par des tueurs en série seront d'office rejetées, et il y aura en place un mécanisme de sélection préalable qui rejettera au départ les demandes vexatoires. Ces modifications, alliées à la disposition adoptée récemment dans le Code criminel qui permet aux victimes de participer au processus et de faire une déclaration, signifient que moins de détenus pourront être libérés au sein de la collectivité avant d'avoir purgé au moins 25 ans fermes. On fera tout cela au nom de divers facteurs sans rapport avec les faits, sans tenir compte des risques réels ou du travail de réadaptation déjà accompli.

Nous ne sommes pas opposés au fait que l'on permette à la victime d'avoir plus de voix au chapitre, à condition que sa participation soit volontaire et qu'elle ait du soutien tout au long du processus. Toutefois, si cette mesure est conjuguée à la modification projetée qui exigerait une décision unanime des 12 jurés, nous savons que, ému par le plaidoyer de la famille de la victime, un juré pourra à lui seul contrecarrer la décision des 11 autres et prolonger de 10 ans l'incarcération.

We must meet the needs of victims in more effective ways, but we cannot build a justice system based solely on emotion or community exasperation, which in turn is manipulated by some politicians for their own reasons. It is in everyone's interest that people who murder and are sentenced to life with no parole eligibility before 25 years come out of prison and into our communities better than when they went in. The monitored reintegration of offenders into society, particularly those who have undergone some change and are no longer considered a threat, makes all the sense in the world.

Among others, we have challenged Mr. Nunziata on this. Mr. Nunziata, enough politicians in every party, some police chiefs, some media and some members of the public are saying, "No, keep our communities safe by keeping murderers in prison; the longer and the more, the better." They believe this will protect their loved ones, including their children, but what about their children's children? We are not responding meaningfully to the problem of murder in our society. We are deferring our problem to future generations, willing it to our children, our grandchildren, to Mr. Nunziata's grandchildren, to mine and to yours. They will have the right to indict us for this type of legislation.

There is a profoundly human element to our debate today. As much as we would demonize those who murder and treat them as outcasts, they are our brothers and sisters, our sons and daughters, our mothers and fathers, our fellow citizens and neighbours. They are part of our community, and so are their victims and so are their families. We in society today are jeopardizing that connection we have to each other.

It also indicates that community involvement in the application of section 745 has been worthwhile and balanced. Community-based juries are not simply giving individuals carte blanche to apply for conditional release. They are thoughtfully going through all the factors and exercising their discretion on behalf of their communities.

It is hard to understand how we ended up with Bill C-45. Lifers generally, contrary to public perception, have limited criminal backgrounds. They tend to be stable both in prison and outside of it. Their recidivism rate is low overall, as evidenced by studies in the United Kingdom and Germany as well as in Canada.

The bill sets out to fix a system that is not broken. It tightens the provisions, perhaps to the point where early application for release will be virtually inaccessible to all. As Mr. Prashaw noted earlier, it is a virtual repeal which, if passed, would confirm Canada's unenviable position as one of the countries most prone to incarcerate, despite the fact that we know that prison is no solution to repairing harm for victims, to healing communities, or to rehabilitating offenders.

C'est vrai qu'il faut répondre aux besoins des victimes avec plus d'efficacité. Cependant, il ne faut pas faire reposer notre système judiciaire seulement sur l'émotion ou l'exaspération d'une collectivité, elle-même manipulée par certains élus pour des raisons qui leur sont propres. Il est dans l'intérêt de chacun que les tueurs condamnés à l'emprisonnement à vie sans possibilité de libération conditionnelle avant 25 ans sortent de prison et réintègrent la collectivité meilleurs qu'ils ne l'étaient au départ. La réinsertion sociale sous surveillance des criminels, particulièrement de ceux qui ont changé et qui ne sont plus considérés comme une menace pour la société, est ce qu'il y a de plus sensé.

Nous avons entre autres contesté l'opinion de M. Nunziata à cet égard. M. Nunziata, suffisamment de politiciens de chaque parti, de chefs de police, de médias et de membres du grand public disent: «Non, protégez nos collectivités en gardant en prison les meurtriers; plus ils seront nombreux en prison et plus ils y resteront longtemps, mieux ce sera». Ils croient ainsi protéger ceux qu'ils aiment, y compris leurs enfants, mais qu'arrivera-t-il aux enfants de leurs enfants? Cette réaction ne règle en rien le problème des meurtres commis dans la société. Nous ne faisons que reporter à plus tard le problème, nous le léguons à nos enfants, à nos petits-enfants, aux petits-enfants de M. Nunziata, aux miens et aux vôtres. Ils auront le droit de nous condamner si nous adoptons ce genre de loi.

Le débat d'aujourd'hui comporte un élément profondément humain. Peu importe à quel point nous vilipendons et isolons les tueurs, ils demeurent nos frères et nos soeurs, nos fils et nos filles, nos mères et nos pères, nos concitoyens et nos voisins. Ils font partie de la société, tout comme leurs victimes et leurs familles. Notre société est en train de compromettre ces liens.

Cela prouve aussi que la participation de la collectivité à l'application de l'article 745 a été utile et équilibrée. Parce que leur demande est jugée par des membres de la collectivité, cela ne veut pas dire que tous les détenus peuvent demander une libération conditionnelle. Ces jurys examinent avec soin tous les facteurs et exercent leur jugement au nom de leurs collectivités.

Il est difficile de comprendre comment nous avons pu en arriver à envisager la possibilité d'adopter le projet de loi C-45. Contrairement à l'idée que s'en fait le grand public, le condamné à perpétuité n'a pas, en règle générale, de très longs antécédents criminels. Il a tendance à être stable, tant en prison qu'à l'extérieur. Son taux de récidive est dans l'ensemble faible, comme en témoigne les études menées au Royaume-Uni, en Allemagne et au Canada.

Le projet de loi cherche à régler un problème qui n'existe pas. Il resserre les conditions, au point peut-être où nul ne pourra plus demander une libération conditionnelle avant la fin de sa peine. Comme l'a fait remarquer M. Prashaw plus tôt, la mesure préconisée représente dans les faits une abrogation qui, si elle est adoptée, confirmerait la position peu enviable du Canada en tant qu'un des pays les plus enclins à incarcérer, en dépit du fait que nous savons fort bien que l'incarcération ne redresse pas les torts faits aux victimes, qu'elle ne guérit pas les maux sociaux et qu'elle ne réadapte pas le criminel.

This bill would take an open, community-based system and, in the first instance, place it behind the closed doors of the judicial system. A public that believes that the system is neither responsive to it nor open to its scrutiny will not be encouraged by this legislative step.

As has been stated many times, Bill C-45 appears to be a response to one person — Clifford Olson. Given the effect of screening by community juries, Mr. Olson is not going to get out. There are very few Mr. Olsons in Canada, and to create law for them would be to create a system premised on the exception, not on the rule.

Bill C-45 takes a flexible, community-sensitive mechanism, which is of benefit to our overall criminal justice system, and ties it up in knots. By the provision to prohibit access to multiple murderers, it removes consideration of the individual in the context of their crime and their community. By use of a paper review, it reduces the role of the community and adds a layer of unnecessary bureaucracy. We have no evidence that juries are not doing their job well.

The unanimity requirement creates a decision of one rather than a decision of the community. If one individual has the power to veto, a decision can easily become an arbitrary one.

Would the passage of Bill C-45 improve the system for victims? This has been addressed in several ways, but I would simply add that offenders who are bent on pursuing the minds of victims will be very persistent individuals. They will remain a cause of pain and grief to victims until they are dead, and this legislation does not talk about a death penalty. It will not solve the problem of the pernicious offender.

We are talking about a true "faint hope" provision, one that is effective. An essential premise of our Canadian system is that individuals can and do change, that all deserve, ultimately, a chance to prove to a releasing authority that they will live crime-free in the community, albeit under sentence. The proposed changes will not alter the fact that ultimately there will be an opportunity to apply for that release, but they will restrict, I think, in an inhumane and hope-defeating manner the opportunity to show that one is ready to apply for consideration for earlier release. We are only talking about a few years difference in the end. Even successful applicants rarely get out before 18 or 19 years of incarceration.

Another question is whether Bill C-45 would improve offender reintegration. We know that the longer the term of incarceration, the more difficult the return to the community. Programs such as Lifeline about which Brian has spoken have evolved out of the very need to work closely with long-term prisoners to help them adjust to their changed world, to work with them as they re-establish or, in some cases, establish for the first time supportive relationships, stable activity and housing.

Par ce projet de loi, nous transformerions un système ouvert, axé sur la participation de la collectivité, en un système où justice serait rendue derrière des portes closes. Si elle estime que le système n'est pas attentif à ses besoins et qu'il n'a pas de comptes à rendre, la population ne sera pas encouragée par cette mesure législative.

Comme on l'a dit bien des fois, le projet de loi C-45 semble être la réaction à un seul cas, celui de Clifford Olson. Étant donné que sa demande sera examinée par un jury composé de membres de la collectivité, M. Olson ne sera pas libéré. Il y a très peu de Clifford Olson au Canada. Adopter une loi à leur sujet reviendrait à fonder le système sur l'exception, plutôt que sur la règle.

Le projet de loi C-45 embrouille un mécanisme souple et sensible aux vues de la collectivité, ce qui avantage notre système général de justice pénale. En interdisant aux tueurs en série de demander une libération conditionnelle, il empêche de tenir compte de l'individu par rapport à son crime et à sa collectivité. En limitant le processus à un examen sur papier, il réduit le rôle de la collectivité et ajoute des formalités bureaucratiques inutiles. Rien ne prouve que les jurys ne font pas bien leur travail.

L'unanimité exigée confère le pouvoir de décision à une seule personne plutôt qu'à l'ensemble de la collectivité. Si un seul membre a le pouvoir de s'opposer à la majorité, la décision peut facilement devenir arbitraire.

L'adoption du projet de loi C-45 améliorerait-elle la façon dont le système traite les victimes? On en a parlé sous plusieurs angles. Je me contenterai d'ajouter que les criminels enclins à harceler leurs victimes seront très persistants. Ils demeureront une source de douleur et de chagrin pour les victimes jusqu'à leur mort; or, il n'est pas question, dans cette loi, de rétablir la peine capitale. Elle ne résoudra donc pas le problème de l'être malfaisant.

Il est question ici d'une véritable clause de lueur d'espoir, d'une disposition efficace. Notre système canadien se fonde sur l'hypothèse fondamentale qu'une personne peut changer et qu'elle évolue, que chacun mérite, en fin de compte, de pouvoir prouver à l'autorité compétente qu'il est capable de vivre en société sans commettre de crimes, même en tant que condamné. Les changements projetés ne changeront rien au fait qu'en bout de ligne, le détenu pourra demander cette libération. Par contre, ils l'empêcheront, selon moi de façon inhumaine et éliminant tout espoir, de prouver qu'il a suffisamment changé pour être réintégré à la société. En fin de compte, il n'y a que quelques années de différence entre les deux. Même ceux qui obtiennent leur libération conditionnelle sortent rarement avant d'avoir purgé 18 ou 19 ans de peine.

Il faut aussi se demander si le projet de loi C-45 améliore la réinsertion sociale du criminel. Nous savons que, plus la durée d'incarcération est longue, plus la réinsertion sera difficile. Des programmes comme le Programme de dernier recours dont Brian vous a parlé, sont issus du besoin même de travailler de près avec les détenus à long terme afin de les aider à s'adapter à leur nouveau monde, de les aider à rétablir ou, parfois, à établir pour la première fois des rapports de soutien dans la collectivité, à se trouver un travail stable et du logement.

We recognize the great cost of incarceration. We recognize that it brutalizes. We recognize that programs are more effectively delivered in the community. We know that incarceration alone will not allow those victims who want to move forward with more satisfying initiatives to do so. It does not allow us to focus our resources on programs that work effectively and compassionately with victims. Those would be positive initiatives. We have opportunities now for more satisfying justice alternatives. Bill C-45 is not one of them.

Section 745 works; it is humane and it fulfils a role. Bill C-45 is cumbersome, expensive and of no perceptible merit. It is an apparent response to a fear founded on misapprehension of the facts around murder, murderers and retribution, none of which is worthy of support.

We have not seen a sound premise advanced for this legislative initiative. We submit that it is unnecessary and we urge you to reject it.

Mr. Donald Evans, Board of Directors, St. Leonard's Society of Canada: I thank the committee for giving St. Leonard's the opportunity to appear here.

My first point is a very simple one. It is clear to everyone who has examined the statistics and research on this issue that we have legislation that is not broken. Therefore, the effort to fix it is misdirected. The evidence is clear on that. Exceptional circumstances should not drive us to create legislation which ties our hands in other ways and does not provide any of the safeguards which it purports to provide.

The current legislation allows the denunciatory role of law to continue, which is not reflected in the proposed changes. When someone does apply at the 15-year mark, the community involvement and the jury system allow for a further reinforcement of community core values along two fronts: positively, if there has been positive change; negatively, if there has been no change. Therefore, the core values of our society are consistently reinforced by the jury system, and the denunciatory role of the law can still be maintained in a case such as that of Mr. Olson. His case is a perfect example where the jury can state in its recommendations why he should be denied, unless he has shown remarkable changes in behaviour since the last time I read his reports.

I like the eight-to-four rule. Unanimity in this area would allow for manipulation inside the system. There are already serious concerns about unanimous decisions in jury trials. Under the current legislation, if someone dissents, it is reported as dissent. If an issue is not decided unanimously, I am sure that record still goes to the National Parole Board. The only issue here is whether a person is eligible for a reduction in time served before they can apply for a hearing. The statistical evidence to date indicates that not many people get through if no one wants them to get through.

Nous sommes tous conscients du coût élevé de l'incarcération. Nous savons tous que le milieu carcéral est brutal. Nous admettons que les programmes sont plus efficaces lorsqu'ils sont exécutés au sein même de la collectivité. Nous savons que l'incarcération à elle seule n'offre pas aux victimes qui veulent surmonter ce qu'elles ont subi de meilleures chances de le faire. Elle ne nous permet pas de concentrer nos ressources sur des programmes qui aident les victimes avec efficacité et compassion. De telles initiatives seraient excellentes. Nous avons maintenant la possibilité d'adopter des solutions plus satisfaisantes. Le projet de loi C-45 n'en est pas une.

L'article 745 donne d'excellents résultats; il rend la justice humaine et il remplit un rôle. Le projet de loi C-45 est encombrant, coûteux et sans véritable mérite. Il est la réaction manifeste à une crainte fondée sur une méconnaissance des faits qui entourent le meurtre, le meurtrier et le châtement, et cette ignorance n'est pas digne de notre appui.

Aucune hypothèse solide n'a été avancée pour justifier cette mesure législative. Nous soutenons qu'elle est inutile et nous vous exhortons à la rejeter.

M. Donald Evans, administrateur, Société Saint-Léonard du Canada: Je remercie le comité d'avoir invité la société à témoigner.

Ma première observation est très simple. Quiconque a examiné les données statistiques et les études sur la question sait que la loi est efficace. Par conséquent, tout effort visant à la modifier est une erreur. Les faits sont éloquentes. Il ne faudrait, en raison de circonstances exceptionnelles, adopter des lois qui nous lient les mains sans pour autant nous donner les garanties qu'elles sont censées offrir.

La loi actuelle permet de continuer de refuser l'admissibilité à une forme de libération, ce dont ne témoignent pas les changements projetés. Quand, au bout de 15 ans, un détenu présente une demande, la participation de la collectivité et le système de jugement par des pairs permettent de renforcer davantage les valeurs centrales de la collectivité sur deux fronts: positivement, si le changement a été favorable; négativement, s'il n'y a pas eu de changement. Par conséquent, les valeurs centrales de notre société sont constamment renforcées par le système de jury sans pour autant nuire au rôle prohibitif de la loi dans des cas comme celui de M. Olson. À moins qu'il n'y ait eu un changement remarquable de son comportement depuis la dernière fois où j'ai lu les rapports à son sujet, son cas illustre parfaitement la situation où le jury peut préciser dans ses recommandations pourquoi il faut rejeter la demande du détenu.

La règle de la majorité des deux tiers me plaît. L'exigence de l'unanimité dans ce domaine permettrait des manipulations internes. Déjà, l'unanimité des décisions des jurys durant les procès suscite de vives préoccupations. Aux termes de la loi actuelle, s'il y a dissidence, on en fait état dans la décision. Si la décision n'est pas unanime, je suis convaincu qu'elle est quand même transmise à la Commission nationale des libérations conditionnelles. La seule question qu'il faut se poser, dans ce cas-là, c'est si la personne a droit à une réduction de la période d'admissibilité à une révision judiciaire. D'après les données

The checks and balances are in place in the current legislation. There is no need to fix it or to change it. We should be more concerned about what happens to individuals in prison which makes it impossible for them to change. Some onus must be put on the system to manage the long-term offender, because there will always be some people, as we are all aware, who will not get any eligibility for parole. Even at the 25-year mark, their chances of parole will be severely reduced because no significant change in their behaviour has occurred.

I support everything that my colleagues have said. However, I ask that community involvement be maintained in the legislation, which will allow for the possibility of further denunciation of horrendous acts about which people are really worried.

Senator Gigantès: You were eloquent and moving. However, your use of the cost argument perturbs me because we are talking about dollars and cents versus a human life. I wish you would drop it. I would rather we did not go into this. If we entered into the cost argument, we would have to discuss the death penalty, and you would not be here, sir. Therefore, let us forget the cost argument. We could reduce the cost of our system of incarceration by releasing the legions of people who are in prison for other than violent crimes.

Some are opposed to the death penalty, as I am. I am opposed because of my fear that an innocent person might be condemned wrongfully and executed. We might find out later that it was a miscarriage of justice which could not be repaired.

The same fear applies to release. You release someone and you say, "Will that person be a recidivist and kill an innocent person?" This is the sort of thought, surely, that would go through the mind of a juror. It is the sort of thought that goes through the mind of society. It is the sort of thing you have to address a little more than you do.

The other argument you do not touch upon is the business of state killing, if you are thinking in terms of cost, which logically leads to the death penalty. One of the reasons for abolishing the death penalty, which I wish you would discuss, is that the state must not kill. Similarly, the state must not kill a person's chance of redemption.

I did not follow very well your objections to applications to a judge. I do not see how that in itself would make things worse; I can see how other parts of the bill might.

Mr. Yeager: Senator, on behalf of my colleagues, we presented to the members of this committee written testimony with a number of research items attached, including items which deal with fear of recidivism when someone is paroled. There is contained therein historic material on the success of lifers on

statistiques connues, peu de demandes franchissent toutes les étapes quand on ne veut pas qu'elles les franchissent.

Les freins et contrepoids sont en place dans la loi actuelle. Il n'est pas nécessaire de la modifier. Il faudrait se préoccuper davantage de ce qui arrive aux détenus en prison et de ce qui les empêche de changer. Il faut que le système prenne en charge dans une certaine mesure le délinquant visé par une surveillance de longue durée, car, comme nous le savons tous, il y en aura toujours qui seront inadmissibles à une libération conditionnelle. Même au bout de 25 ans, leurs chances de libération conditionnelle seront très limitées parce qu'ils n'auront pas suffisamment modifié leur comportement.

Je suis d'accord avec tout ce que mes collègues ont dit. Toutefois, je demande que soit maintenu dans la loi le principe de la participation de la collectivité, ce qui permettrait de dénoncer davantage les actes horribles qui inquiètent réellement les gens.

Le sénateur Gigantès: Vous avez parlé avec éloquence, et ce que vous avez dit m'a ému. Toutefois, l'argument du coût que vous invoquez me trouble, car vous opposez ici des dollars et des cents à une vie humaine. J'aimerais que vous cessiez de le faire. J'aimerais mieux éviter pareil débat. Si nous nous lançons dans un débat sur le coût, il faudra parler de peine capitale, et vous ne seriez pas ici, monsieur. Par conséquent, mettons de côté les histoires de coût. Nous pourrions réduire le coût de notre système carcéral en libérant les nombreuses personnes emprisonnées pour des crimes non violents.

Certains, comme moi, sont contre la peine capitale. J'y suis opposé parce que je crains qu'une personne innocente ne soit condamnée à tort et exécutée. Nous pourrions découvrir plus tard que nous avons commis une erreur judiciaire, et il serait trop tard pour la réparer.

J'ai les mêmes craintes en ce qui concerne la libération. Vous libérez quelqu'un en vous demandant: «Cette personne récidivera-t-elle et tuera-t-elle un innocent?» C'est certes le genre de réflexion que ferait un jury. C'est le genre de réflexion que fait la société. C'est le genre de chose à laquelle il faut s'attarder un peu plus que vous ne le faites.

L'autre argument que vous n'abordez pas est la question de mise à mort par l'État. Si vous y réfléchissez en termes de coût, vous devriez, en toute logique, parler de peine capitale. L'une des raisons invoquées pour abolir la peine capitale dont j'aimerais que vous parliez est qu'il n'appartient pas à l'État de tuer. De la même façon, l'État n'a pas d'affaire à empêcher une personne de se racheter.

Je n'ai pas très bien suivi les raisons pour lesquelles vous êtes opposé aux demandes présentées à un juge. Je ne vois pas comment cela aggraverait la situation; par contre, je puis comprendre comment d'autres parties du projet de loi le feraient.

M. Yeager: Sénateur, au nom de mes collègues, nous vous avons présenté un mémoire auquel étaient annexés plusieurs documents de recherche, y compris des documents traitant de la crainte qu'un libéré sous condition récidive. Vous y trouverez des données sur le taux de succès des détenus à perpétuité qui sont

parole, how selective that process is and how well they do vis-à-vis other prisoners. That may interest you.

It is my understanding that every time there is a judicial review, this information, or portions of it, is presented to the juries. Members of the community have an opportunity to digest that information and to make a determination. We know that our track record in this area is exceptionally good by any international standard that you use.

Senator Gigantès: Has there been one person who, after being released, went out and killed again?

Mr. Yeager: I believe there has been one.

Senator Gigantès: Has there been only one?

Mr. Yeager: I do not know.

Senator Gigantès: That is the sort of thing that makes the people who support this bill say, "Even if there is only one, why should we take the risk of condemning someone to death when he might be innocent?"

Mr. Prashaw: Let me address the question of cost. I do not disagree with your comments at all, Senator Gigantès. Costs reflect values and priorities. They tell us a little bit about who we are as a people. If you look at your bank book and where we spend money, you will see it says who we are. That is the only reason that I introduced the matter of cost. I agree that it is neither the starting point nor the heart of the matter.

I recently had an interesting conversation with some people from the Department of Justice who showed me a graph which was presented to political leaders. It shows where they are in their mandate. It also shows the amount of time and money being spent on legislation dealing with prevention, as well as what we are spending on alternatives. Of course, the bar setting out punitive legislation was quite long; the one dealing with crime prevention was much shorter. Under "alternatives" one could hardly see it starting.

One is directly related to the other, given the shrinking resources we have to spend in our country. In terms of truly making our communities safe, there is a cost. I agree with you when you say that people are not really moved by the cost argument, that their minds are set on these issues. I agree with that.

When we look at the spending of governments, we can see where their hearts are and where their priorities are. It is not good enough that they say, "At the end of the day we will get to those alternatives and we will get to crime prevention." We are having a similar debate with regard to health and education. Profound changes are taking place in our society. People's ideas are shifting in terms of how to deliver services. It is not happening in the justice system primarily because of fear and perceptions. That is our point.

libérés sous condition, sur leur degré de réadaptation par rapport à d'autres prisonniers et sur le caractère sélectif du processus. Ils pourraient vous intéresser.

Je crois comprendre que chaque fois qu'il y a une révision judiciaire, l'information, en tout ou en partie, est présentée au jury. Les membres de la collectivité ont donc l'occasion de l'assimiler et de se prononcer en connaissance de cause. Nous savons que notre feuille de route à cet égard est exceptionnellement bonne, quelle que soit la norme internationale utilisée.

Le sénateur Gigantès: Est-il arrivé qu'un détenu ait tué à nouveau, après avoir obtenu sa libération?

M. Yeager: C'est arrivé une fois, je crois.

Le sénateur Gigantès: Seulement une fois?

M. Yeager: Je l'ignore.

Le sénateur Gigantès: C'est exactement le genre de chose qui fait dire aux partisans du projet de loi à l'étude: «Même s'il n'y en avait qu'un seul, pourquoi courir le risque de condamner à mort un innocent?»

M. Prashaw: Parlons du coût. Je ne suis pas du tout en désaccord avec vous, sénateur Gigantès. Le coût reflète les valeurs et les priorités. Il nous renseigne un peu sur ce que nous sommes comme peuple. Si vous examinez votre carnet de banque et voyez à quoi vous dépensez votre argent, vous serez renseigné sur qui vous êtes. C'est l'unique raison pour laquelle j'ai parlé de coût. Je suis d'accord avec vous qu'il ne représente ni le point de départ du débat, ni le coeur du problème.

J'ai eu récemment un entretien intéressant avec certains fonctionnaires du ministère de la Justice qui m'ont montré un tableau qui avait été présenté aux dirigeants politiques. Le tableau illustre où ils en sont dans leur mandat. Il montre aussi le temps et l'argent consacrés à la législation préventive, par opposition à ce que nous consacrons aux solutions de rechange. Bien sûr, la barre illustrant le temps et l'argent consacrés au droit punitif était très longue; celle qui illustrait la prévention du crime était beaucoup plus courte. Quant aux solutions de rechange, la barre ne faisait que poindre.

L'un est directement lié à l'autre, étant donné la rareté des ressources dont dispose le Canada. La sécurité accrue de nos collectivités a un prix. Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites que l'argument du coût a très peu d'influence sur les gens, que ce sont ces questions qui les préoccupent. J'en conviens.

Quand on examine les dépenses des gouvernements, on peut voir ce qui les préoccupe et où sont leurs priorités. Ce n'est pas tout de dire: «Nous en viendrons à ces solutions de rechange plus tard et nous nous occuperons alors de prévention». Nous tenons actuellement un débat analogue au sujet de la santé et de l'éducation. Notre société subit des transformations profondes. L'attitude de la population change quant à la façon d'assurer la prestation des services. Le système judiciaire n'est pas visé, en raison surtout de craintes et de fausses impressions. C'est ce que nous voulions faire valoir.

It is not so much that I disagree with your comments about costs, senator. I just think costs tell us something, and we have to look at that.

Ms White: I would like to speak for a moment about the issue of the murderer on parole who murdered again. I believe you are correct that there was one individual who did that. He was not released under an early application for release pursuant to eligibility under section 745. All people serving life sentences have the right to apply for parole after 25 years. That is when it happens.

In fact, every time we let someone out, there is a risk. There is also a risk from all the people who are already out because most people who murder have not murdered before. It is not an area of high recidivism.

I am sympathetic to the fact that no one wants to risk an unnecessary taking of life that could otherwise be avoided, but the legislation before us does not deal with those issues.

Senator Milne: Could we have some clarification on that point? We were told that none had reoffended.

The Chair: Under a release pursuant to section 745, no one has reoffended in a capital crime.

[Translation]

Senator Beaudoin: My question is for Mrs. Vallée. As you know, our job is not an easy one. If violence is a problem, we try to improve legislation and I believe that in some cases, this is necessary. At other times, I am concerned by the fact that mistakes are made when it comes to enforcing a law which is not a bad law in itself. However, it is possible to make some foolish mistakes.

This explains why we sometimes release persons who, under current laws, should not have been released. It is not that we need tougher laws, but rather that the laws we have should be enforced more stringently, in my opinion.

This being said, this does not mean that some laws should not occasionally be amended. I have no objections whatsoever to that. However, I would like to ask you some questions about two things: the jury and recidivism.

You argue that jury unanimity should not be a requirement. Unanimity goes to the very heart of what a jury is. While I could accept that the jury's decision was not unanimous, what kind of majority would we then require? A simple majority?

Mrs. Vallée: A two-thirds majority.

Senator Beaudoin: Yes, but to what end? To avoid a scenario where one person assumes considerable power over another person's life. Isn't that right?

Mrs. Vallée: Let us work from the assumption that a two-thirds majority rule is in place for the judicial review hearing. The members of the jury are there to form an opinion. As we know, opinions vary from person to person. Admittedly, the jury will examine the information presented to it. However, given the current climate, the bill and the National Parole Board, public

Ce n'est pas tant que je sois en désaccord avec vos commentaires au sujet des coûts, sénateur, mais bien que les coûts sont instructifs et qu'il faut donc en parler.

Mme White: J'aimerais vous parler pendant quelques instants de la question du meurtrier libéré sous condition qui récidive. Vous avez raison de dire que c'est arrivé une fois. Le détenu n'avait été libéré en vertu de l'article 745. Tous les détenus condamnés à perpétuité doivent purger 25 ans avant de pouvoir demander une libération conditionnelle.

En fait, chaque fois que nous libérons quelqu'un, nous courons un risque. Tous les membres de la collectivité représentent déjà un risque, puisque la plupart des meurtres sont commis par des personnes qui ne l'ont jamais fait auparavant. Le taux de récidive est faible à cet égard.

Je suis sympathique au fait qu'on ne veuille pas courir le risque qu'une personne soit inutilement tuée s'il y a moyen de faire autrement, mais la loi à l'étude ne porte pas sur ces questions.

Le sénateur Milne: Pourrions-nous obtenir des éclaircissements sur cette question? On nous avait dit qu'il n'y avait pas eu de récidive.

La présidente: Aucun détenu libéré en vertu de l'article 745 n'a par la suite commis un autre crime capital.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Ma question s'adresse à Mme Vallée. Vous savez, notre rôle est très difficile. S'il y a de la violence, l'on essaie d'améliorer la législation, et je crois que dans certains cas cela peut être nécessaire. Dans d'autres cas, je suis plus impressionné par les erreurs qui sont faites, quand on applique une législation qui n'est pas mauvaise, mais il y a des erreurs bêtes qui arrivent.

C'est ce qui explique que, parfois, nous libérons des gens qui n'auraient pas, selon les lois actuelles, dû être libérés. L'on se dit alors qu'il faut que les lois soient plus sévères, alors que c'est la manière de les appliquer que l'on devrait changer, à mon avis.

Ceci dit, cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas parfois changer les lois. Je suis tout à fait d'accord avec cela. Je voudrais cependant, vous interroger sur deux points: le jury et la récidive.

Vous dites que l'on ne devrait pas exiger l'unanimité du jury. L'unanimité est reliée à la création même du jury. Enfin, je pourrais comprendre que cela pourrait ne pas être unanime, mais ce serait quoi alors, la majorité? Une majorité simple?

Mme Vallée: Les deux tiers.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais pourquoi? C'est pour éviter qu'un individu s'arroge un droit considérable sur la vie d'une personne, c'est cela?

Mme Vallée: Admettons que l'on parle d'une majorité de deux tiers, pour la question de la révision judiciaire, les gens sont là pour se faire une opinion. Et, nous savons que les opinions diffèrent d'un individu à l'autre. Il est vrai que le jury va regarder l'information qu'il a devant lui. Mais dans le contexte actuel, dans le cadre de ce projet de loi et avec la Commission nationale des

opinion is so strong that even with the best arguments and logic, the pressure can be such that people will cave in more easily to the media and lobby groups. We have to leave some room to manoeuvre, hence the two-thirds majority rule. Moreover, the current legislation has worked well. Why fix something that does not appear to be broken? That is the question people are asking.

In looking at the operations of the federal parole board, we note that in Quebec very few inmates are being released. As soon as an incident occurs, the number of inmates released slows to a trickle. The vacancy rate in halfway houses is currently quite high in Quebec. I have to say that if one takes the time to go to federal penitentiaries, despite the goodwill of all stakeholders — and God knows that our organization is often criticized for the way the correction service works — one is forced to concede that the prevailing climate is one of extreme gloom. Inmates do not even want to bother applying to the parole board. Professional workers are discouraged. Despite the objectivity displayed toward certain inmates, very few are being released. The media feed on public opinion to sell their newspapers and as a result, there is no longer any room to manoeuvre.

We believe there must be a way to achieve a better balance within the current system. I am not a lawyer and I cannot give you all the reasons why a jury reached or did not reach a unanimous decision. However, given the current social climate and the twist that the media put on events that occur in the criminal justice field, the system is no longer managed on the basis of our society's values, but rather on the basis of the pressure exerted by lobby groups or by the media.

Senator Beaudoin: Therefore, you are talking about a jury which would operate according to a two-thirds majority rule. Is that correct?

Mrs. Vallée: I believe that under the current system, the two-thirds majority rule applies.

Senator Beaudoin: My second question concerns recidivism. I believe in the importance of rehabilitation and protecting society. We must strike a balance between these two objectives. I find it scandalous that sometimes, an inmate is released even though his past record is known. What is the best way to protect society? I have no doubt whatsoever that some people can be rehabilitated. However, I am not so sure about others. Are we making any progress in this area? Are we improving our system? Have we brought more experts on board? Mistakes do happen from time to time. This is inevitable and I agree with you that we need to have a system in place. However, what is the best way to proceed? The tendency each time is to increase the length of the sentences when maybe we should resort to some other mechanism. I would like to hear your views on this subject.

libérations conditionnelles, la pression de l'opinion publique générale est tellement forte, que même avec les meilleurs arguments et un rationnel qui se tient à cent pour cent, cette pression fait que les gens penchent de plus en plus facilement en faveur des médias et des groupes de pression de lobby. À ce moment, l'on se dit qu'il faut se laisser une marge de manoeuvre, c'est-à-dire les deux tiers. Et l'expérience actuelle est satisfaisante. Alors, pourquoi changer quelque chose qui, actuellement, semble bien aller. C'est la question qui se pose.

Si on se penche sur la Commission de libération conditionnelle fédérale, au Québec il n'y a presque plus de détenus qui sortent. Dès qu'il y a un incident, il n'y a presque plus de détenus qui sont libérés. Au Québec actuellement le taux de vacances dans les maisons de transition est impressionnant. Je dois vous avouer que si vous prenez la peine d'aller dans les pénitenciers fédéraux, malgré la bonne volonté de tous les intervenants — et Dieu seul sait que notre organisation se fait souvent critiquer par rapport à la façon de travailler du service correctionnel — mais, il faut admettre que, malgré la bonne volonté de tous les intervenants, il y a un climat de morosité épouvantable. Les détenus ne veulent même plus se présenter devant la commission des libérations conditionnelles. Les intervenants professionnels sont découragés. Malgré toute l'objectivité que l'on peut avoir dans le cas de certains détenus, on ne sort plus. Il y a un courant dans l'opinion publique où les médias utilisent cela pour vendre leurs journaux, entre autres, si bien qu'il n'y en a plus de marge de manoeuvre.

Si l'on regarde le système actuel, nous pensons qu'il peut y avoir un meilleur équilibre. Je ne suis pas avocate, je ne peux pas vous faire toute l'argumentation sur le pourquoi que le jury a été unanime ou pas, et cetera; sauf que le contexte social actuel et l'utilisation que font les médias des événements ou des incidents dans le domaine de la justice pénale, font que le système n'est plus géré en fonction des valeurs de notre société, mais le système est géré en fonction des pressions des groupes organisés ou des médias.

Le sénateur Beaudoin: Il s'agirait donc d'un jury où l'unanimité serait les deux tiers, c'est cela?

Mme Vallée: D'après le système actuel, je crois bien que c'est les deux tiers, oui.

Le sénateur Beaudoin: Mon deuxième point, c'est la récidive. Je crois que la réhabilitation doit exister et la protection de la société doit exister; c'est un équilibre savant qu'il faut réaliser. Ce qui me scandalise quelquefois, c'est pourquoi ont-ils libéré un tel alors que l'on savait ses antécédents, et cetera? Quelle est la meilleure façon de protéger la société? Il y a des gens qui peuvent être réhabilités; et j'en suis absolument sûr. Mais, il y a des gens qui ne sont peut-être pas tellement réhabilitables. Est-ce que nous faisons des progrès là-dessus? Est-ce que nous améliorons notre système? Est-ce que nous avons plus d'experts? Parce que des fois il y a des erreurs qui sont commises. Nous ne pouvons pas éviter toutes les erreurs et il faut un système, je suis d'accord avec vous. Mais, quelle est la meilleure façon? Nous sommes toujours portés à hausser les peines, alors que peut-être, nous devrions utiliser un autre moyen pour y arriver. J'aimerais vous entendre là-dessus.

Mrs. Vallée: The advantage of lengthy sentences, and I am not talking only about individuals to whom the judicial review process is applicable, is that inmates remain in the system for a long period time and their behaviour can be monitor and analyzed. Because of the length of time they spend behind bars, these individuals generally develop self-analysis skills and at some point, they come to realize that they have a problem and must deal with it using the resources available to them within the system.

I would point out that many of the major crimes or murders in Canada and Quebec were committed by persons who had never moved through the system, by persons whose problems were either ignored or never addressed by the health system.

The failures of other systems are often off loaded onto the corrections system. In Canada, we are privileged if we compare ourselves with other countries. Many improvements have been made in recent years, even for such difficult cases as sexual offenders. These improvements are beginning to filter into the current system. Important changes are taking place in institutional programs. Unfortunately, resources are extremely limited. When we restrict the number of parolees, what we are in fact doing is limiting our ability to test — this is not a word that I like to use — a person on the street. The true test comes when a person is released. He may be feeling fine inside, but the true test comes when he is released. The system needs the resources to establish institutional programs for all inmates. At present, because of budgetary constraints, resources are inadequate. Inmates have to double up in their cells, and the waiting lists for some programs are long. Resources must be available to inmates upon their release. Better co-ordination is needed in some cases. Quite frankly, we have noted considerable improvements in the past five or six years, and established programs are starting to pay off.

Senator Pearson: It was very interesting to note that many more inmates were released under the current legislation in Quebec than in other provinces. I believe the figure was 29 in Quebec, whereas there were only 2, 3 or 4 inmates released in the other provinces. Do you have any explanation for this?

Mrs. Vallée: We are often asked this question and unfortunately, we have no clear answer. After the death penalty was abolished and mandatory 25-year sentences were introduced, the Council of Churches in Quebec moved almost immediately to set up groups of volunteers. As a criminologist in public service, I have to say that these volunteers have worked tirelessly. They meet regularly with inmates and do not hesitate to tell someone that it is time to wake up and take charge of his life. They have succeeded in developing a relationship based on mutual respect and trust.

Mme Vallée: L'avantage des longues sentences, et je ne parle pas uniquement des gens qui sont visés par la révision judiciaire, c'est que nous les avons à l'intérieur du système pendant une très longue période de temps et nous pouvons les suivre et les analyser. En général, il s'agit d'individus qui, à cause de la longueur de la période d'incarcération, vont développer une autocritique et à un moment donné, ils se réalisent qu'ils ont un problème et qu'ils doivent se prendre en main et utiliser les ressources qu'il y a dans le milieu.

Je vous ferai remarquer que beaucoup des délits ou des meurtres importants commis au Canada et au Québec, l'ont été par des individus qui n'avaient jamais passé à l'intérieur du système; par des individus qui avaient des problèmes qui ont été niés ou auxquels le système de santé n'a jamais répondu.

Quand les individus arrivent dans le système correctionnel, ce sont souvent les échecs des autres systèmes qui sont renvoyés au système correctionnel. Au Canada, nous sommes privilégiés si l'on se compare à d'autres pays. Il y a beaucoup de choses qui ont été faites dans les dernières années, beaucoup d'amélioration, même pour des délinquants extrêmement difficiles, comme dans les cas des délinquants sexuels. Une amélioration considérable se fait actuellement. Ces améliorations commencent à être introduites dans le système actuel. Il y a des changements importants dans les programmes pour les pénitenciers. Malheureusement, les ressources sont extrêmement limitées. Quand on limite les remises en liberté, nous limitons, au fond, notre capacité de tester — et je n'aime pas parler de cette façon, mais c'est cela aussi — de tester un individu dans la rue. Le vrai test, c'est lorsque l'individu est libéré. En dedans, il peut très bien se comporter, mais le vrai test c'est quand il est libéré. Donc, le système a besoin de ressources pour avoir des programmes à l'intérieur pour tous les détenus. Actuellement, il n'y a pas suffisamment de ressources parce qu'il y a un problème budgétaire, il y a un problème de double occupation des cellules, les listes d'attente pour l'accès aux programmes sont importantes dans certains cas. C'est la situation actuelle. Il doit y avoir des ressources à l'extérieur lors de leur libération. Il y a des ressources, mais il faut une meilleure coordination dans certains cas, pour certains individus. Honnêtement, depuis les cinq ou six dernières années, il y a une amélioration considérable, mais le système commence à bénéficier des fruits des programmes qui sont instaurés.

Le sénateur Pearson: C'est avec beaucoup d'intérêt que nous avons constaté que le nombre de détenus, sous la loi actuelle, qui ont obtenu une libération conditionnelle était beaucoup plus élevé au Québec que dans d'autres provinces. Il y en a eu 29 au Québec, tandis que dans d'autres provinces c'était 2, 3 ou 4. Est-ce que vous pouvez expliquer cela?

Mme Vallée: C'est une question qui est souvent posée, à laquelle nous n'avons malheureusement pas de réponse précise. Au Québec, je dois l'avouer, le Conseil des Églises a instauré, suite à l'abolition de la peine de mort et dès l'instauration de la sentence de 25 ans ferme, a mis en place presque immédiatement, un groupe de bénévoles. Comme criminologue au service des citoyens, je dois avouer très humblement que ces bénévoles se sont dévoués sur une très longue période de temps. Ce sont des citoyens qui vont régulièrement rencontrer les détenus, qui sont

Inmates are open to being challenged by volunteers and vice versa.

Judicial review in Quebec benefits from the efforts of these volunteers who follow the inmate's progress over time inside prison, accompany him to the judicial hearing and subsequently help him find work and rebuild his life after he is released.

We believe that these are some of the reasons why Quebec juries have ruled more often in favour of the inmate.

[English]

Senator Milne: I point out that, as Mr. Gough says, if it is not broken, do not fix it.

We have been faced with two diametrically-opposed views in the evidence that has come before the committee. Victims' groups and police groups have asked us to throw the whole section out. The John Howard Society and Elizabeth Fry Society have said precisely what you were saying, that the present law is working and should not be changed. Somehow we must come to some balance.

How do you suggest that the system deal with manipulators like Clifford Olson, who are so successfully using the press to raise people's levels of fear, if not through something along the line of Bill C-45?

Mr. Yeager: One of the wonderful aspects of the current process, which was mentioned by my colleague Elizabeth White, is the ability of a jury not only to give some element of hope to a lifer but also to denounce a lifer such as Clifford Olson. I believe Mr. Evans mentioned this too. If Mr. Olson applies for judicial review, one of the benefits of this process may be that a jury would have an opportunity to denounce him for his manipulations and the kind of offender he is. That is also a benefit of this particular process, strange as it may seem to you.

I hope members of the committee fully understand that the National Parole Board takes the cases of lifers applying for parole very seriously. A tremendous amount of work is done in background and institutional performance, and it is evaluated. Three members of the parole panel sit on the panel to make a decision. There is generally a very long period of testing involved, both within the institution and with escorted temporary absences and unescorted absences. This is a very careful process.

Senator Milne, if you refer to our testimony where we cite the research and provide a summary of it, you will begin to see why lifers do very well on parole.

très critiques également par rapport aux détenus. Ils n'hésitent pas à dire à un détenu qu'il serait temps peut-être temps de se réveiller et de prendre en main. Mais, ils ont réussi à développer une relation de respect mutuel et de confiance. Il y a une ouverture de la part des détenus à être confrontés par des citoyens et vice versa.

Ce qui favorise la révision judiciaire au Québec, ce sont ces bénévoles qui suivent le détenu sur une longue période de temps à l'intérieur des murs, l'accompagnent au moment de la révision judiciaire et l'aident, par la suite, à se trouver un emploi et à se refaire un milieu ou un entourage qu'il peut supporter une fois libéré.

Nous croyons que cela peut faire partie des éléments qui expliquent pourquoi que le jury, au Québec, a favorisé des décisions positives.

[Traduction]

Le sénateur Milne: Je fais remarquer que, comme l'a mentionné M. Gough, si tout marche bien, il vaut mieux ne pas y toucher.

On nous a soumis deux opinions diamétralement opposées dans les témoignages entendus. Les groupes de victimes et les groupes policiers nous ont demandé d'abroger l'article en entier. La Société John Howard et la Société Elizabeth Fry ont dit exactement la même chose que vous, que la loi actuelle est bonne et qu'il ne faudrait pas y toucher. D'une façon ou d'une autre, il faudra en venir à un certain compromis.

Comment proposez-vous que le système traite le cas de détenus comme Clifford Olson qui réussissent si bien à manipuler l'opinion dans les médias de manière à aviver les craintes, si ce n'est au moyen de dispositions comme celles que renferme le projet de loi C-45?

M. Yeager: Une des beautés du processus actuel qu'a mentionnée ma collègue Elizabeth White est le fait qu'un jury puisse non seulement donner un certain élément d'espoir aux détenus à perpétuité, mais aussi en dénoncer un comme Clifford Olson. M. Evans l'a lui aussi mentionné, je crois. Si M. Olson demande une révision judiciaire, un des avantages du processus pourrait bien être qu'un jury aurait l'occasion de dénoncer ces manipulations et de décrire le genre de criminel qu'il est réellement. Le processus a aussi cet avantage, aussi bizarre que cela puisse vous paraître.

J'espère que les membres du comité comprennent bien que la Commission nationale des délibérations conditionnelles prend très au sérieux les demandes des condamnés à perpétuité. Il s'accomplit un immense travail de documentation sur les antécédents et sur le comportement en institution qui sont ensuite évalués. Trois membres de la commission siègent. La décision est en règle générale précédée d'une très longue période de mise à l'épreuve, tant en prison que dans le cadre de permissions de sortir sous surveillance et de permissions de sortir sans surveillance. L'examen est très consciencieux.

Sénateur Milne, si vous lisez le témoignage dans lequel nous citons les études et en donnons un résumé, vous commencerez à comprendre pourquoi nous obtenons de si bons résultats lorsque des condamnés à perpétuité sont libérés sous condition.

Mr. Prashaw: I empathize with the very difficult predicament in which you find yourselves. Balance sometimes has more to do with politics than with justice, although balance also is a measurement within the justice system to find that equilibrium with different sides.

I think there are short- and long-term answers. The short-term answer has been mentioned by Mr. Yeager. I would trust the community to make the best decisions with respect to Mr. Olson. Senator Pearson cited statistics for some of those western provinces. They are making those decisions. Whether they are the best decisions for the community is another matter, but they are making those decisions. Those who apply are kept in for longer periods, by and large.

In the long term, perhaps you could put pressure on the government and on the populace to attend to the true needs of victims and not to become trapped in the adversarial response of some victims that it will be only on the playing field of punishment that we will be able to meet their needs.

There are so many needs. I cited Wilma Derksen's example and what direction she is going in. Other groups are starting to form at the grassroots level. Some people are not attracted and do not move to the higher profile victims' groups because they find they do not meet their needs in terms of self-help and healing. We would be grateful for any help that you can give by way of public debate and funding for victims groups in the country and for the victims themselves so that they can promote other ways of addressing these needs.

There is a pot of money out there in terms of proceeds from crime; there is a pot of money out there in terms of crime prevention. Could not some of that go toward dealing with reparation, restitution, counselling, funds and scholarships?

Senator Gigantès: You think there is some sort of cost. If someone kills my daughter, there is no reparation and there is no restitution.

Mr. Prashaw: I agree. There is absolutely no reparation if that tragedy happens to your family or my family, but I was responding to Senator Milne's question. She expressed the feeling of being trapped between two pressures. I think there are ways to get out of that trap and to go in other directions.

Senator Milne: None of those means is in front of this committee right now. We are dealing with a piece of legislation, and we have three choices. We can pass the bill as is, defeat it, or we can amend it.

The amendments proposed by Ms Vallée are in fact contrary to the original piece of legislation. We should really just defeat it, then.

M. Prashaw: Je comprends fort bien la situation très difficile dans laquelle vous vous trouvez. L'équilibre est parfois plus une question de politique que de justice, bien qu'il faille aussi doser dans le système judiciaire des intérêts divergents.

Il existe une réponse immédiate et une réponse à plus long terme. La réponse immédiate est celle que vous a donnée M. Yeager. Il faut se fier à la collectivité pour prendre la décision qui s'impose en ce qui concerne M. Olson. Le sénateur Pearson a cité des données statistiques concernant certaines provinces de l'Ouest. On prend ces décisions, là-bas. Quant à savoir si ce sont les décisions qui cadrent le mieux avec les intérêts de la collectivité, c'est une autre paire de manches. Cependant, les décisions sont prises. Dans l'ensemble, les détenus qui font une demande sont incarcérés plus longtemps.

À long terme, vous pourriez peut-être exercer des pressions sur le gouvernement et sur la population pour qu'ils répondent aux véritables besoins des victimes et ne jouent pas le jeu de certaines victimes pour qui le châtiment des criminels est le seul moyen de répondre à leurs besoins.

Les besoins sont si nombreux. Je citerai l'exemple de Wilma Derksen et la voie dans laquelle elle s'est engagée. D'autres groupes sont en train de se constituer au niveau communautaire. Certaines personnes évitent les groupes de victimes qui ont une grande visibilité parce qu'elles trouvent qu'ils ne répondent pas à leurs besoins d'entraide et de guérison. Nous vous saurions reconnaître de toute aide que vous pourriez fournir, sous forme de débat public et de financement, aux groupes de victimes au pays et aux victimes mêmes pour qu'elles puissent promouvoir d'autres façons de répondre à ces besoins.

L'argent ne manque pas, qu'il s'agisse des produits de la criminalité ou des fonds destinés à la prévention du crime. Une partie de cet argent ne pourrait-il pas servir à mettre sur pied des programmes de réparation, de dédommagement, de counselling, de financement et de bourses?

Le sénateur Gigantès: Selon vous, c'est une question de coût. Si quelqu'un tue ma fille, il n'y a aucune réparation ni dédommagement possibles.

M. Prashaw: Je suis d'accord. Absolument rien ne peut compenser une perte aussi tragique pour une famille. Je voulais tout simplement répondre à la question du sénateur Milne qui disait avoir l'impression d'être prise entre deux feux. Je crois qu'il existe des moyens d'éviter de jouer ce jeu et d'opter pour une autre solution.

Le sénateur Milne: Aucun de ces moyens n'est proposé au comité pour l'instant. Nous sommes chargés d'étudier un texte de loi et nous avons trois possibilités. Nous pouvons adopter le projet de loi tel quel, nous pouvons le rejeter ou nous pouvons le modifier.

Les amendements proposés par Mme Vallée vont en fait à l'encontre du texte de loi original. Nous devrions donc alors tout simplement le rejeter.

Mr. Prashaw: We believe that, at least, they would not make the existing situation worse. I will not speak for everyone here, but we have indicated to the House of Commons and to the Senate that the existing law is working. If there are to be changes, let us not make the existing situation in the country worse in terms of safe communities.

Mr. Gough: Perhaps I could interject on the matter of the option of amendments.

In the brief of the Criminal Justice Association, which will be attached to your record, we have provided you with four specific suggestions in respect of amendments. The fourth one is at the bottom of page six concerning the purpose of the hearing. I hope we have provided the committee members with a range of possibilities.

I am comfortable with saying that the best option for the committee is simply to reject this bill. However, if the committee cannot reach unanimity on that particular issue, we strongly recommend that you take out some of its worst provisions. We have identified those for you.

The Chair: Just for your information, we do not need unanimity. We only require a vote of six to five.

Senator Doyle: Perhaps you can help me. We have been hearing a good deal this morning about the influence in the media and the great ground swell of opinion generated by Mr. Olson. In the part of the country I come from, people are more concerned about Mr. Bernardo and Ms Homolka. They are the villains of the day, and they are the villains of whom we are all aware.

However, Mr. Gough has had an experience unique among the people in this room in that he has been released and has gone out into the community where, we are told, terrible pressures have been generated by the media.

Did you find any hospitality in the world into which you were released?

Mr. Gough: I had a lot of support. I had support from my church, from the John Howard Society, and from case management officers who worked in the system and who later, for one reason or another, left the system. I had support there. I had a great deal of support from my family. Without this support, obviously it would be very difficult. I was fortunate.

Senator Doyle: We are aware of the work done by various organizations in the field. What happened when, suddenly, someone who had no idea of your background discovered what your background was? Did you find a willingness to reason and to become eventually a part of that support either for a brief time or for a longer period?

Mr. Gough: I had mixed responses. On the one hand, I had a great deal of support. For instance, I can recall going to work for a Christian organization that worked with the developmentally handicapped. They knew of my record and the crime. They

M. Prashaw: Nous croyons, du moins, qu'ils n'aggravaient pas la situation actuelle. Je ne prétends pas parler au nom de tous ceux ici présents, mais nous avons indiqué à la Chambre des communes et au Sénat que la loi actuelle fonctionne. Si des changements doivent être apportés, il ne faudrait pas qu'ils aggravent la situation actuelle des collectivités, sur le plan de la sécurité.

M. Gough: Si vous me le permettez, j'aimerais faire une observation sur cette possibilité d'amendement.

Dans le mémoire de l'Association de la justice pénale, qui sera annexé à vos délibérations, nous vous avons présenté quatre propositions particulières concernant les amendements. La quatrième se trouve au milieu de la page 5 de la version française et concerne l'objet de l'audition. J'espère que nous avons fourni aux membres du comité tout un éventail d'options.

Je considère que la meilleure option pour le comité est simplement de rejeter ce projet de loi. Cependant, si le comité ne peut pas prendre une décision unanime sur cette question en particulier, nous lui recommandons fortement d'en éliminer les pires dispositions. Nous vous les avons signalées.

La présidente: Simplement pour votre information, notre décision n'a pas à être unanime. Nous n'avons besoin que d'un vote de six contre cinq.

Le sénateur Doyle: Vous pourriez peut-être m'aider. Ce matin, on a beaucoup parlé de l'influence des médias et du vaste mouvement d'opinion publique suscité par l'affaire Olson. Dans la région d'où je viens, ce sont surtout des gens comme M. Bernardo et Mme Homolka qui inquiètent la population. Ce sont les criminels de l'heure et ce sont des criminels dont nous connaissons tous l'existence.

Cependant, M. Gough a vécu une expérience unique parmi les gens présents dans cette salle, en ce sens qu'il a été libéré et réintégré dans la collectivité où, nous dit-on, les médias exercent une influence redoutable.

Avez-vous été bien accueilli lors de votre réinsertion dans la société?

M. Gough: J'ai eu beaucoup d'appui. J'ai eu l'appui de mon église, de la Société John Howard et des agents de gestion des cas qui ont travaillé dans le système et qui l'ont quitté par la suite, pour une raison ou pour une autre. J'ai reçu l'appui de tous ces gens. Ma famille aussi m'a beaucoup soutenu. Sans cet appui, cela aurait été évidemment très difficile. J'ai eu de la chance.

Le sénateur Doyle: Nous sommes au courant du travail effectué par diverses organisations dans le domaine. Que se passe-t-il quand quelqu'un qui n'a aucune idée de vos antécédents soudainement les découvre? Avez-vous constaté une volonté de raisonner et de vous soutenir à brève échéance ou pour une période plus longue?

M. Gough: Les réactions varient. D'une part, j'ai reçu beaucoup d'appui. Par exemple, je me souviens d'être allé travailler pour une organisation chrétienne qui s'occupait des handicapés développementaux. Ils savaient que j'avais un casier

accepted me. They knew I was a changed person. I became a good employee and they hated to lose me.

On the other hand, I have applied for jobs where it was necessary to have a criminal check. Despite there being nothing in my past to exclude me from a job, I was not hired for particular jobs based on the fact that I had a criminal record, specifically with homicide on that record. The reaction is mixed. Have I answered your question?

Senator Doyle: Yes. Did you ever find yourself discouraged to the point of wishing you had not been released?

Mr. Gough: No.

[Translation]

Senator Losier-Cool: It would appear that inmate rehabilitation has been a success story thanks to the services offered by Quebec. I hope that your association keeps in close contact with the Canadian association so that other provinces can benefit from your programs and from the community involvement aspect. Judging from what we have just heard, rehabilitation is certainly very important. Senators Beaudoin and Pearson raised the issues that I wanted to address and therefore I had nothing further to add.

Senator Beaudoin: But you agree.

Senator Losier-Cool: Yes, I do.

[English]

Senator Gigantès: There often is an overlapping perception as between one form of crime and another. Sexual crimes such as rape affect attitudes toward other crimes.

I have a lawyer friend who defended a rapist who had already done two years for rape. On the first day of his release, he raped again. My lawyer friend got him acquitted by being absolutely beastly to the victim.

These are the sorts of example which illustrate that this fellow should have had more than two years. That is confused with release, or whatever. The general view is that some criminals get off much too easily and come out much too soon. How will you deal with that?

Ms White: Your point that the justice system is incredibly complex and overlapping is a good one, and it makes dealing with these issues very difficult.

Your particular example highlights all the things that still need to be addressed. Two years in prison or ten years in prison, in and of itself, will not change the rapist. The rapist will only be changed if the rapist finds the right programs and the inner motivation to change. The fact of incarceration will not do it for him. It is our job as a country to develop the programs and the means and to make them accessible. When the person returns to the community, we must give them the support and supervision

judiciaire et étaient au courant du crime. Ils m'ont accepté. Ils savaient que j'avais changé. Je suis devenu un bon employé et ils ont été très déçus de me voir partir.

Par contre, j'ai postulé des emplois où des vérifications judiciaires étaient nécessaires. Bien que rien dans mon passé ne m'empêche d'exercer un emploi, je n'ai pas obtenu certains emplois à cause de mon casier judiciaire pour homicide. Les réactions varient. Ai-je répondu à votre question?

Le sénateur Doyle: Oui. Vous est-il arrivé d'être découragé au point de souhaiter ne pas avoir été libéré?

M. Gough: Non.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Il semble que la réhabilitation des détenus est une histoire à succès grâce aux services offerts par le Québec. Je souhaite que votre association ait des contacts assidus et constants avec l'association canadienne, de façon à ce que d'autres provinces puissent bénéficier de vos programmes et de l'implication de la communauté. Suite au dernier témoignage que l'on vient d'entendre, la réhabilitation est certainement très importante. Les sénateurs Beaudoin et Pearson ont soulevé les questions que je voulais vous adresser, je n'ai donc pas de questions à vous poser.

Le sénateur Beaudoin: Mais, vous confirmez.

Le sénateur Losier-Cool: Et je confirme.

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: Souvent les perceptions se recoupent entre une forme de crime et une autre. Les crimes sexuels comme le viol influent sur les attitudes à l'égard d'autres crimes.

J'ai un ami avocat qui a défendu un violeur qui avait déjà fait deux ans de prison pour viol. La première journée de sa libération il a commis un autre viol. Mon ami avocat a réussi à le faire acquitter en se conduisant de façon tout à fait abominable avec la victime.

Ce sont les genres d'exemples qui démontrent que ce type aurait dû purger plus que deux ans de prison. On a toutefois tendance à confondre cela avec la libération. L'opinion générale, c'est que certains criminels s'en tirent trop bien et sortent trop tôt. Quelle est la solution?

Mme White: Vous avez raison lorsque vous dites que le système judiciaire est extrêmement complexe et qu'il y a de nombreux chevauchements. C'est pourquoi il est très difficile de résoudre ces questions.

L'exemple que vous avez donné met en lumière toutes ces questions auxquelles il faut donner suite. En soi, une peine d'emprisonnement de deux ans ou de dix ans ne changera pas le violeur. Il ne peut changer que s'il trouve les programmes et la motivation interne qui lui permettront de changer. L'incarcération ne le lui permettra pas. Notre pays doit se donner comme tâche d'élaborer des programmes et des moyens et de les rendre accessibles. Une fois que la personne est réinsérée dans la société

that they need to get over that transition. That is my view on the rapist.

The other issue you raise of the adversarial nature of our courtroom and its absolute inappropriateness in dealing with crimes of a personal nature — that is, where your friend the lawyer did his job and took apart the victim's complaint — is a comment on how we address crime and what we do with it.

None of these things is solved by any one legislative change. I think the media do a disservice overall to the general public when they suggest that there are quick fixes and they sensationalize them and do not speak overall about how the system can be improved.

You are right. It is extremely complex and is not susceptible to a simple response.

Senator Gigantès: By the way, that was a Quebec case.

Mr. Prashaw, you bothered me often. One of the things that bothered me was when you said, "It's politics, not justice." Politics is what replaced violence. Democratic politics is what replaced violence a long time ago when it was decided that decisions would be taken by a majority vote rather than by singular combat or simple vendetta. Politics and justice are very closely tied.

I am not a professional politician, even though I am in politics. There is a tendency to denigrate politics. If it were not for democratic politics and majority decisions, we would be in dreadful shape. So do treat politics with a little more kindness, please.

Mr. Prashaw: Senator, I will. I have nothing but the greatest respect for the process, the system and the people who dedicate their lives to making this country a better place. I did note that some politicians, some of the time, succumb to the winds which blow in order to determine their positions on certain matters. That was the qualification I made and I will stay with that qualification.

However, I think as well that the pressures you are under are enormous. We want to do the long-term work to shift out of the adversarial system in justice and politics which sometimes makes the time frame for delivery too short. Although this is does not apply to this chamber, rather than moving from election to election, we would prefer to move from communities less safe to communities more safe.

I wish to close with an interesting story on the rapist. I do not know that particular person, but there is a faint hope with respect to how communities deal with sex offenders. Of course, there is a wide spectrum of sex offences from less serious to very serious, although, for victims, every offence is serious.

In Hamilton and Toronto, we recently reported in a publication in circles of support and accountability. The Mennonite community and the Alcoholics Anonymous community have come together with a couple of very high profile sex offenders in that area who have been reported on page 1 of the newspapers there

nous devons lui offrir l'appui et la supervision dont elle a besoin pour faire la transition. C'est ainsi que je vois la situation dans le cas du violeur en question.

Lorsque vous parlez du principe de la confrontation sur lequel est basé notre système judiciaire et indiquez que ce principe ne convient absolument pas au traitement des crimes de nature personnelle — c'est-à-dire lorsque votre ami l'avocat a fait son travail et a démolé les arguments de la victime —, c'est une observation sur la façon dont nous abordons le problème de la criminalité.

Un seul changement législatif ne permettra pas de régler ces questions. J'estime que les médias ne rendent pas service au public lorsqu'ils laissent entendre qu'il existe des solutions miracles qu'ils montent en épingle sans aborder les moyens d'améliorer le système.

Vous avez raison. C'est une question extrêmement complexe pour laquelle il n'existe pas de solution simple.

Le sénateur Gigantès: En passant, le cas dont je vous ai parlé s'est produit au Québec.

Monsieur Prashaw, vous avez dit certaines choses qui m'ont dérangé, entre autres: «C'est de la politique et non de la justice.» La politique a remplacé la violence. Il y a longtemps, le régime démocratique a remplacé la violence, lorsqu'il a été décidé que les décisions seraient prises au moyen d'un vote majoritaire au lieu d'un combat singulier ou d'une simple vendetta. La politique et la justice sont très étroitement liées.

Je ne suis pas un politicien professionnel même si je suis en politique. On a tendance à dénigrer la politique. Si ce n'était de la politique démocratique et des décisions majoritaires, nous serions dans un bien triste état. Je vous demanderais donc d'être un peu plus indulgent en ce qui concerne la politique, je vous prie.

M. Prashaw: Je n'y manquerai pas. J'ai le plus grand respect pour le processus, le système et les gens qui consacrent leur vie à faire de ce pays un meilleur endroit où vivre. J'ai effectivement constaté que certains politiciens se laissent parfois influencer par l'opinion publique lorsqu'ils prennent position sur certaines questions. C'est la réserve que j'ai exprimée et je la maintiens.

Cependant, je crois que les pressions auxquelles vous êtes soumis sont énormes. Afin d'obtenir des résultats, il faut prendre des mesures à long terme pour faire en sorte que le système judiciaire et le système politique abandonnent le principe de la confrontation. Bien que cela ne s'applique pas à cette chambre, au lieu d'agir en fonction de la prochaine élection, il serait préférable d'agir pour rendre nos collectivités plus sûres.

J'aimerais terminer par une histoire intéressante à propos du violeur. Je ne connais pas cette personne mais la façon dont certaines collectivités traitent les délinquants sexuels offre une lueur d'espoir. Bien sûr, la gravité des infractions sexuelles peut varier bien que pour les victimes, chaque infraction soit grave.

À Hamilton et à Toronto, nous avons récemment parlé dans une publication des cercles de soutien et de responsabilité. La communauté mennonite et le mouvement Alcooliques anonymes se sont réunis avec certains délinquants sexuels notoires de la région, qui ont fait les manchettes des journaux et qui ont été

and who have been chased many times from one town to the next. Those groups are saying that chasing such a person out of one community so that he can live anonymously in another is not making our communities safe. The Mennonite church and the AA movement have set up seven-day, 24-hour circles of support and accountability. They are telling these offenders that they will look out for them, that they will help them, but that they will keep them on their toes.

There are many problems, including burn-out. There is tremendous commitment by these circles, but I believe that it is a little ray of hope with regard to how these communities respond. This is a better way than looking to prison, which is often not the most meaningful response.

Senator Gigantès: To come back to the adversarial system, Solon, the founder of democracy, was asked, "Did you write the best laws possible?" He said, "No, I wrote the best laws that society was prepared to accept." In a democracy, that weighs heavily.

Mr. Prashaw: Mario Cuomo said on the night of the election in an interview with Pamela Wallin that we have too few leaders today. His definition of a leader is someone who, when elected, will take a people farther than they ever expected to be taken. He said that we have leaders today who go to where the people are and parrot what they are for the duration of their term.

That, too, is a challenge of leadership; that we take people farther than they thought they would go.

Senator Milne: Mr. Yeager, is your fourth suggested amendment to add a new paragraph?

Mr. Yeager: That is correct. It is actually a suggestion to the committee that in the process of doing a markup it might be a good idea to provide the community with some assistance in the function of the hearing and what they are there to decide upon.

We provided a rationale for why we think that might be a very good amendment.

Senator Milne: Thank you.

The Chair: Thank you for a very interesting and informative discussion this morning. It is clear that a wide variety of opinion is being presented to us on this. Our study has proceeded for many weeks and will for several more. Your presentation certainly provoked some thought and deliberation by this committee.

Senators, we made a number of recommendations on Bill C-8, the drug bill, including our desire for a joint House of Commons-Senate review.

I wrote to the Government House Leader, the Honourable Joyce Fairbairn, on November 6, 1996, indicating that we would be interested in knowing what was to happen with our recommendations, further indicating that we would like that review to commence as soon as possible.

chassés plusieurs fois d'une ville à l'autre. Ces groupes soutiennent que chasser une personne de la collectivité pour qu'elle puisse vivre anonymement dans une autre ne rend pas nos collectivités plus sûres. L'Église mennonite et le mouvement des Alcooliques anonymes ont mis sur pied des cercles de soutien et de responsabilité qui fonctionnent sept jours par semaine, 24 heures par jour. Ils veulent que ces délinquants sachent qu'on s'occupera d'eux, qu'on les aidera mais qu'ils ont intérêt à se surveiller.

Les problèmes sont nombreux, entre autres le burn-out. Ces cercles ont pris un engagement incroyable mais je crois que la façon dont réagissent ces collectivités offre une lueur d'espoir. C'est une solution de loin préférable à l'emprisonnement qui d'ailleurs n'est pas souvent la solution la plus positive.

Le sénateur Gigantès: Pour revenir au principe de la confrontation, on a demandé à Solon, le fondateur de la démocratie: «Avez-vous rédigé les meilleures lois possibles?» Il a répondu: «Non, j'ai rédigé les meilleures lois que la société était prête à accepter.» Dans une démocratie, cela a beaucoup de poids.

M. Prashaw: Le soir des élections, Mario Cuomo a déclaré lors d'une entrevue avec Pamela Wallin que les véritables dirigeants sont rares. Selon lui, un dirigeant est quelqu'un qui, une fois élu, incitera les gens à aller un peu plus loin que prévu. Selon lui, certains dirigeants aujourd'hui sont devenus esclaves de l'opinion publique.

C'est également un défi que doivent relever les dirigeants: obliger les gens à aller plus loin que prévu.

Le sénateur Milne: Monsieur Yeager, le quatrième amendement que vous présentez propose l'ajout d'un nouveau paragraphe, n'est-ce pas?

M. Yeager: C'est exact. Nous proposons en fait au comité qu'il serait bon de sensibiliser la collectivité à l'objectif visé par l'audition et à ce sur quoi le jury est appelé à se prononcer.

Nous vous avons indiqué les raisons pour lesquelles nous estimons que ce serait un amendement très valable.

Le sénateur Milne: Je vous remercie.

La présidente: Je tiens à vous remercier. La discussion de ce matin a été très instructive et intéressante. Il est clair que cette question soulève des opinions très diverses. Notre étude dure depuis de nombreuses semaines et se poursuivra pendant plusieurs semaines encore. Votre présentation ne manquera pas de faire réfléchir notre comité.

Chers collègues, nous avons formulé un certain nombre de recommandations à propos du projet de loi C-8 sur les drogues et les stupéfiants, y compris notre souhait qu'il fasse l'objet d'un examen mixte par la Chambre des communes et le Sénat.

J'ai écrit au leader parlementaire du gouvernement, l'honorable Joyce Fairbairn, le 6 novembre 1996, pour lui demander où étaient nos recommandations et lui indiquer que nous aimerions que l'examen débute le plus tôt possible.

I must report that I unfortunately still do not have a reply. I will pursue that. I just wanted you to know that your committee chair has not ignored recommendations which we have made. I will continue to do whatever is possible to put pressure on the appropriate people.

The committee adjourned until 12:30.

Upon resuming at 1:30 p.m.

The Chairman: We have two witnesses with us this afternoon, both representing Action for Victims. Mrs. Darlene Boyd has already joined us at the table, and Mrs. Debbie Mahaffy will be joining us momentarily.

Perhaps, Mrs. Boyd, we could begin with your presentation, and we will hear from Mrs. Mahaffy when she arrives.

Mrs. Darlene Boyd, Member, Action for Victims: I am most grateful for this opportunity to address you on the issue of Bill C-45. I realize that, as each of you faces the onerous task of finding in favour or against a recommendation to adopt Bill C-45, your final decision will not be easy as you and your honourable colleagues prepare to vote on this matter in the near future.

I appear before you today to speak on behalf of my daughter, Laurie, whose atrocious rape and murder almost 15 years ago has made our paths cross here today. My goal is two-fold: to make each of you understand why I cannot support any attempt to amend section 745.6 of the Criminal Code; and to ask you not to vote in favour of Bill C-45.

I ask the latter, not for selfish reasons or for reasons which might be interpreted as being motivated by vengeance for the vicious treatment of our most precious daughter but, rather, in the interests of the Canadian public at large and for the protection of trustworthy and unsuspecting citizens who might otherwise fall prey to these individuals who have been tried and found guilty of first degree murder.

In my opinion, cold and calculated first degree murderers must serve the full 25 years, as sentenced, without any possibility of an early parole. My opinion is shared by countless numbers of individual Canadians and is fully supported by groups and organizations whose scope is of a national scale and whose views on this subject are a matter of public record.

I trust that you will give full consideration to the wishes of those whose opinion I fully agree with as you approach the moment when you will make your final decision regarding Bill C-45.

I would like to introduce you to a very personal side of my life. Her name was Laurie Leanne Boyd. She was our own special daughter of whom we were so very proud, in much the same way, imagine, that you who have daughters and sons feel about your

Je n'ai malheureusement pas encore reçu de réponse. Je poursuivrai mes démarches. Je voulais simplement que vous sachiez que la présidente de votre comité s'occupe des recommandations que nous avons formulées. Je continuerai à faire de mon mieux pour exercer des pressions sur les principaux intéressés.

Le comité suspend ses travaux jusqu'à 12 h 30.

Reprise des travaux à 13 h 30.

La présidente: Nous accueillons maintenant deux témoins qui représentent le groupe Action for Victims. Mme Darlene Boyd est déjà assise avec nous et Mme Debbie Mahaffy nous rejoindra d'un moment à l'autre.

Madame Boyd, nous pourrions peut-être commencer par votre exposé et entendre ensuite Mme Debbie Mahaffy lorsqu'elle arrivera.

Mme Darlene Boyd, membre, Action for Victims: Je vous suis très reconnaissante de l'occasion que vous m'offrez de vous parler du projet de loi C-45. Je me rends compte que, alors que chacun d'entre vous est aux prises avec la lourde tâche de recommander l'adoption ou le rejet du projet de loi C-45, votre décision finale ne sera pas facile au moment où vous-mêmes et vos honorables collègues se préparent à voter sous peu sur cette question.

Je comparais devant vous au nom de ma fille Laurie dont le viol et le meurtre qui remonte à 15 ans font que nos chemins se croisent aujourd'hui. Mon objectif est double. D'une part, je veux faire comprendre à chacun d'entre vous que je ne peux souscrire à aucune tentative de modification de l'article 745.6 du Code criminel et, d'autre part, je veux vous demander de rejeter le projet de loi C-45.

Si je vous demande cette dernière faveur, ce n'est ni par égoïsme ni pour des raisons que l'on pourrait expliquer par la vengeance à tirer de la brutalité dont a été victime notre fille chérie, mais plutôt dans l'intérêt des Canadiens et pour la protection de citoyens dignes de confiance et peu soupçonneux qui pourraient par ailleurs être la proie de ces individus qui ont été jugés et reconnus coupables d'un meurtre au premier degré.

J'estime que les personnes déclarées coupables d'un meurtre au premier degré doivent purger les vingt-cinq ans de la peine pour laquelle ils ont été condamnés, sans possibilité d'une libération conditionnelle anticipée. Mon avis est partagé par je ne sais combien de Canadiens et a reçu l'aval de groupes et d'organismes d'envergure nationale dont les points de vue sur cette question n'ont de secret pour personne.

J'espère que vous prendrez pleinement en considération les désirs de ceux dont je partage entièrement l'opinion au fur et à mesure qu'approchera le moment de rendre la décision finale en ce qui a trait au projet de loi C-45.

J'aimerais vous parler d'un aspect très personnel de ma vie. Elle s'appelait Laurie Leanne Boyd. Elle était notre fille et nous étions très fiers, un peu de la même manière, j'imagine, que vous l'êtes de vos filles et de vos fils. Ce soir du 31 janvier 1982,

own children. On that terrible night of January 31, 1982, Laurie was 16 years old when a raw viciousness, an obscenity, crossed her path and so violently robbed her and all of us of her young and promising life. A victim of the worst and lasting kind, murder, our daughter became the victim of unimaginable violence. The nightmare of this deliberate and most heinous crime began when she was abducted by two men, sexually assaulted, and stabbed, we were told, between 18 and 20 times. It was apparently hard to determine. She was then doused with gasoline, and her body was set on fire.

Our daughter was the second victim of two very sick individuals, James Peters and Robert Brown, one of whom committed suicide while incarcerated in 1986. They were apprehended and convicted of first degree murder. The sentence, we were told time and time again, was to be life, with absolutely no eligibility for parole for at least 25 years. This we were assured of time and time again by our justice system; yet, we now know that section 745 of the Criminal Code, the "faint hope clause", has been legislated into the Criminal Code as of 1976.

Can you understand now why I appear before you today, feeling disgusted and abandoned by a justice system for which I once had total trust and respect? The respect did not disappear overnight, but was whittled away over the past two years, the whittling tool being section 745.6 of the Criminal Code.

On February 15, 1997, less than three months from now, honourable senators, under this section of our Criminal Code, our daughter's killer will be eligible to apply for early parole and thereby begin the process which may result in his early release back into society.

I ask you: Would you feel safe, or feel that your children or other family members are safe, knowing that such an individual could move into your neighbourhood, just up the street or maybe even next door from you?

As my husband, family and I face the application and eventually a guaranteed judicial review, and as this first degree murderer looks forward to the possibility of an early release, we have nothing to look forward to but the emotional pain which will accompany the reopening of barely healed wounds. We anticipate nothing but more anguish as we are made to relive the devastating nightmare of our daughter's death.

When capital punishment was abolished, it was replaced with a mandatory life sentence for all those offences to which the death penalty had previously applied. The penalty imposed for first degree murder is a minimum of 25 years in prison. This is not being enforced in the true meaning of the word "minimum", and we see now that we were deceived by this lie, a lie that lives on.

Two years ago, my husband and I were told about section 745. The news came not from the parole board, not from any correctional institution, but from a message left on our answering machine by a newspaper reporter. How insensitive and demeaning to Laurie's lost life. Was this information ignored when her murderers were sentenced or was this purposely left unmentioned

Laurie avait alors 16 ans, la brutalité a croisé son chemin et l'privée, de même que nous tous, du plaisir de sa jeune vie prometteuse. Victime de la pire brutalité, un meurtre, notre fille a subi des violences inimaginables. Le cauchemar de ce crime délibéré et des plus abominables a commencé lorsqu'elle a été enlevée par deux hommes qui l'ont agressée sexuellement et l'ont poignardée à 18 ou 20 reprises à ce qu'on nous a dit. Cela n'a pas été facile à établir semble-t-il. Les coupables l'ont ensuite aspergée d'essence et y ont mis le feu.

Notre fille était la deuxième victime de deux hommes très malades, James Peters et Robert Brown. L'un des deux s'est suicidé en prison en 1986. Ils ont été arrêtés et condamnés pour meurtre au premier degré. On nous a répété à maintes reprises qu'il s'agissait d'une condamnation à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle avant au moins 25 ans. Notre système de justice pénale nous l'a assuré à maintes reprises; pourtant nous savons maintenant que l'article 745 du Code criminel, «la clause de la lueur d'espoir», a été insérée dans le code en 1976.

Pouvez-vous comprendre maintenant pourquoi je compare devant vous aujourd'hui, révoltée et abandonnée par un système judiciaire qui a déjà été l'objet de toute ma confiance et de tout mon respect? Le respect n'a pas disparu du jour au lendemain mais s'est plutôt amenuisé au cours des deux dernières années, en raison de l'article 745.6 du Code criminel.

Le 15 février 1997, dans moins de trois mois, honorables sénateurs, en vertu des dispositions de cet article du Code criminel, le meurtrier de notre fille pourra présenter une demande de libération conditionnelle anticipée et amorcer ainsi le processus qui lui permettra de réintégrer plus tôt que prévu la société.

Je vous pose la question suivante: vous sentiriez-vous en sécurité ou sentiriez-vous que vos enfants et vos proches sont en sécurité si vous saviez que de pareils individus peuvent déménager dans votre quartier, tout juste en haut de la rue, qui sait dans la maison à côté?

Alors que mon mari, ma famille et moi-même faisons face à une demande de libération et en définitive à une révision judiciaire garantie, et alors que l'auteur de ce meurtre au premier degré espère obtenir une libération conditionnelle anticipée, nous ne pouvons espérer autre chose que la douleur psychologique qui accompagnera la réouverture de plaies à peine guéries. Revivre le cauchemar dévastateur du décès de notre fille ne fera qu'accroître notre angoisse.

Lorsque la peine capitale a été abolie, on l'a remplacée par une peine d'emprisonnement à perpétuité obligatoire pour toutes les infractions auxquelles s'appliquait la peine de mort. Un meurtre au premier degré est assorti d'une peine d'emprisonnement d'au moins 25 ans. Nous constatons maintenant que c'est un mensonge un mensonge qui se perpétue.

Il y a deux ans, mon mari et moi-même avons été mis au courant des dispositions de l'article 745. C'est un journaliste, au moyen d'un message laissé sur notre répondeur, qui nous en a parlé. Ce n'est pas quelqu'un de la Commission des libérations conditionnelles ou d'un établissement carcéral. Quelle façon de minimiser la vie perdue de Laurie! N'a-t-on pas tenu compte de

by a justice system well aware of the possibility of early parole 15 years down the road?

When we first listened to the message on our answering machine, we were horrified. We thought there must have been some mistake, that this could not be true. We trusted our justice system to carry out the sentence of a minimum of 25 years, and believed that anything else could not possibly be considered. To our horror and dismay, there was no mistake. We will, at some unscheduled time, be forced into the hell of once again coming face-to-face with the slip of a man who is responsible for taking, so violently, someone so precious to us.

We all dread this moment and cannot support Bill C-45. I cannot and will not betray our daughter and the countless Canadians who support the total repeal of section 745.6, by accepting the amendments proposed under Bill C-45. We must not let victims of violence become faceless and silent, as our justice system would have them become.

This insulting and insensitive bill is dramatically affecting hundreds of families, simply because our Minister of Justice believes murderers deserve a second chance at life. This he clearly demonstrates by his amendments in Bill C-45. When the death penalty was replaced with the minimum sentence of 25 years, Canadians took this at face value and believed that 25 years meant 25 years. We are headed for a time in Canada's history when the sentence of a minimum 25 years will become synonymous with a mere 15 years, and a time when such a penalty will also not be seen as a deterrent for potential offenders.

Where do we draw the line? Does 15 become five or 10 years in jail? Where is this leading us as a society?

It is one thing to have compassion and understanding. However, we expect our government to strengthen the fabric of this country, not to work away at the weakness of its weave. Our government must have the strength to stand up and protect the citizens of Canada, and that means repealing section 745.6 of the Criminal Code.

In the absence of such will, Canadians are left defenceless and unprotected from those most evil: first-degree cold-blooded murderers. There should not be a law that allows or supports early parole for first-degree murderers and, most importantly, defines a so-called "successful placement" for them at the time of parole. Their fate was decided by a jury of our courts who had all the facts before them and who determined that they should be imprisoned for 25 years. Why does our government insist on overturning these decisions at the end of only 15 years?

cette information lorsque l'on a condamné les meurtriers, ou le système judiciaire, qui était au courant de la possibilité d'une libération conditionnelle après 15 ans, a-t-il passé cette information sous silence?

La première fois que nous avons écouté le message sur notre répondeur, nous avons été horrifiés. Nous croyions qu'il s'agissait d'une erreur, que cela ne se pouvait pas. Nous avons fait confiance à notre système judiciaire qui prévoit l'emprisonnement à vie sans possibilité de libération conditionnelle pendant au moins 25 ans et nous croyions que rien d'autre ne pourrait être envisagé. C'est avec effroi que nous avons constaté qu'il n'y avait pas d'erreur. Tôt ou tard, nous serons obligés de rencontrer de nouveau un homme qui a nous a pris si violemment un être aussi cher.

Nous redoutons tous cet instant et nous ne pouvons souscrire au projet de loi C-45. Nous ne pouvons trahir ni ne trahirons notre fille de même que les innombrables Canadiens qui souscrivent à l'abrogation de l'article 745.6, en acceptant les amendements proposés par le projet de loi C-45. Nous ne devons pas laisser les victimes de violence sans visage et silencieuses, comme l'aurait fait notre système de justice pénale.

Ce projet de loi insultant et dur aura de redoutables répercussions sur des centaines de familles parce que notre ministre de la Justice croit simplement que les meurtriers méritent une deuxième chance. Les amendements qu'il propose dans le projet de loi C-45 reflètent nettement ce point de vue. Lorsque l'on a remplacé la peine capitale par une peine d'emprisonnement d'au moins 25 ans, les Canadiens ont pris cela au pied de la lettre. Ils ont alors cru que par 25 ans on entendait bel et bien 25 ans. Nous nous dirigeons vers une étape de notre histoire où l'emprisonnement pour une période minimale de 25 ans ne signifiera plus que 15 ans, et où pareille condamnation ne sera plus considérée comme un élément dissuasif pour les contrevenants éventuels.

Où nous arrêtons-nous? Est-ce que 15 devient 5 ou 10 ans de prison? Où cela nous mène-t-il en tant que société?

La compassion et la compréhension sont une chose. Cependant, nous nous attendons à ce que notre gouvernement renforce le tissu de ce pays plutôt que de travailler à en affaiblir la trame. Notre gouvernement doit avoir le courage de se tenir debout et de protéger tous les citoyens du Canada en abrogeant l'article 745.6 du Code criminel.

Sans cette volonté, les Canadiens sont sans défense et sans protection contre ces funestes assassins qui commettent de sang-froid des meurtres au premier degré. Aucune loi ne devrait permettre ou appuyer la libération conditionnelle anticipée de criminels qui commettent ce genre de meurtre. Elle ne devrait pas non plus définir ce qu'on appelle «un placement réussi» pour eux au moment de la libération. Leur sort avait été décidé par un jury qui, en s'appuyant sur tous les faits, en était venu à la conclusion qu'il fallait les incarcérer pendant 25 ans. Pourquoi notre gouvernement insiste-t-il pour annuler ces décisions après 15 ans seulement d'incarcération?

How can we determine and testify that this loophole is working well? We have just touched the tip of the iceberg, as section 745.6 has been dormant for 15 years and has just in the last few years been activated.

The faint-hope clause has become the sure-bet clause with an 80 per cent success rate. The 10-year-early parole bonus has become a very inviting one to anyone serving a life sentence. And why not? They are extremely knowledgeable on this issue, knowing that, if declined, they may reaply at a later date.

Bill C-45 was drafted in haste with little attention being given to the hundreds of thousands of Canadians across the country who are demanding total repeal of section 745.6.

The most disturbing factor is that, while the government has been tinkering with the question of section 745.6, more killers have become eligible to apply for early parole. By adopting the Minister of Justice's amendments, the list of eligible first degree murderers will continue to grow and will have reached the astounding total of some 600 murderers by the year 2007; and then it will continue to grow.

How can we have among us such an abundance of knowledge and yet continue to ignore what wisdom should dictate? I will not send congratulations to Allan Rock and his justice committee who claim to have repaired a huge flaw in our justice system by proposing Bill C-45. Although it may appear to be adequately addressing the issue, it is only giving it a facelift.

Our call for total repeal of 745 is not motivated by vengeance or a demand for retribution. On the contrary, it represents the original intent of the minimum sentence of 25 years, and thus fully supports consistency in sentencing. It represents what a legal system should be based on — and that is truth.

We must ask ourselves to define the word "punishment". When an individual brutally, with intent and premeditation, takes the life of one or more persons, there must be stable groundwork for punishment, a punishment to fit the crime committed. There must be accountability, and responsibility must be assured for their actions. This must not be confused with rehabilitation. No person falling into this category, I believe, can or will ever be rehabilitated to the point where reintegration into Canadian society is possible. Whether convicted of multiple, serial, or single murders, each offender should serve the full sentence imposed. We cannot categorize murder; the end result is the same — someone dies.

Mr. Rock has voiced his concerns for the "special" cases. Since when have we been so cold-hearted to consider any murder "special"? The cases Mr. Rock is concerned with could take advantage of the Royal prerogative allowing reconsideration of the case in question if need be.

Comment pouvons-nous déterminer si cette échappatoire fonctionne bien? Nous n'avons mis le doigt que sur la partie émergée de l'iceberg. L'article 745.6 est, depuis 15 ans, dans une période de dormance qui n'a été levée qu'au cours des dernières années.

La clause de la faible lueur d'espoir est devenue la clause pari sûr dont le taux de succès est de 80 p. 100. Le bonus de libération conditionnelle 10 ans plus tôt que prévu est devenu très attrayant pour quiconque purge une peine d'emprisonnement perpétuité. Et pourquoi pas? Les détenus sont très au fait de cet état de choses et savent que, même s'ils essuient un refus, ils peuvent toujours représenter une demande.

Le projet de loi C-45 a été rédigé à la hâte sans trop tenir compte des centaines de milliers de Canadiens d'un bout à l'autre du pays qui réclament l'abrogation de l'article 745.6.

Ce qui dérange le plus, c'est que, pendant que le gouvernement fait des retouches à l'article 745.6, un plus grand nombre d'assassins peuvent être admissibles à présenter une demande de libération conditionnelle anticipée. Si l'on adopte les amendements proposés par le ministre de la Justice, la liste des auteurs d'un meurtre au premier degré continuera de s'allonger et atteindra d'ici l'an 2007 le nombre incroyable de 600 et d'autres noms continueront de s'y ajouter.

Comment pouvons-nous en savoir autant et continuer de fermer les yeux sur ce que devrait nous dicter la sagesse. Je n'enverrai pas de félicitations à Allan Rock et à son comité de la justice qui prétendent avoir colmaté une importante brèche de notre système juridique en déposant le projet de loi C-45. Même s'il semblait régler adéquatement la question, il ne constitue qu'un toilettage de la loi.

Notre appel à l'abrogation de l'article 745.6 n'est pas motivé par la vengeance ou par la justice rétributive. Au contraire, il représente l'intention initiale de la peine minimale de 25 ans et appuie ainsi entièrement la constance dans la détermination de la peine. Il représente ce sur quoi devrait être basé un système judiciaire, c'est-à-dire la vérité.

Nous devons nous demander ce qu'on entend par «peine». Lorsque quelqu'un, à dessein et avec préméditation, enlève brutalement la vie à une ou plus d'une personne, on doit pouvoir s'appuyer sur du solide pour déterminer la peine, une peine proportionnelle au crime commis. Cette personne doit rendre des comptes et être responsable de ses actes. Il ne faut pas confondre cela avec la réinsertion sociale. Il n'y a personne dans cette catégorie qui, selon moi, peut ou pourra jamais réintégrer la société canadienne. Qu'il soit reconnu coupable d'un meurtre unique, de meurtres multiples ou de meurtres successifs, chaque contrevenant devrait purger toute la peine qui lui a été imposée. Nous ne pouvons établir des catégories de meurtres. Le résultat est toujours le même... quelqu'un meurt.

M. Rock a exprimé ses préoccupations à l'égard des cas «spéciaux». Depuis quand sommes-nous à ce point impitoyable pour considérer un meurtre comme «spécial»? Les cas dont s'inquiète M. Rock pourraient tirer parti de la prérogative royale qui permet un réexamen de l'affaire si besoin est.

Section 745 is being used to undermine the original sentence for first degree murder, and this is unacceptable. Realizing that all section 745 hearings do not obtain a full parole, I point out the second-best option, this being a reduction of some sort in the sentence.

These hearings can cost thousands of dollars. This is the main stem for the outcry of the Canadian public. Tax dollars finance these hearings. Could we not find needs better suited for the money so spent?

Our legal procedures are being laughed at by some of Canada's worst murderers, and the sad thing is that we are truly the clowns. We apprehend, we convict, and then we waver on our decision of punishment. Section 745 creates an amusement-park playground for murderers at the Canadian people's expense, thus never allowing the survivors of victims a chance to restore and repair the pieces of their lives. Section 745 is a waiting game, with us on one side, and the murderers and our justice system on the other.

Do you think this is real justice?

I have a list of names of murderers, by province, who are eligible as of December 31, 1995 to apply under section 745, as well as a list of the judicial review decisions as of September 1995. I ask the committee chairman and honourable senators to accept both these lists as having been read into the record, and to ensure that it is transcribed as part of my verbal submission.

There must be truth in sentencing. Do not tell us one thing and then do another. I have read in previous briefs how every person should be treated with dignity, equality, fairness and compassion. No first degree murderer deserves any of the above. Jim Peters never showed our daughter, or the other young woman, any compassion as they pleaded for their lives. He never left them any dignity. As far as fairness, how does a 16-year old girl defend herself against two grown men driven by perversion?

All we are asking for is a safe society. Why is it so difficult to convince our justice system to implement the measures to ensure this? Stop digging the unnamed graves provided as a result of section 745. Consecutive, not concurrent, serving of sentences imposed must be implemented. The mathematics is simple. If you murder once, no parole for 25 years. If you murder twice, no parole for 50 years, and so on. By just amending section 745 we are opening the door to endless appeals. These killers know the system. They are the greatest of manipulators.

I ask you today not to support Bill C-45. Remind our Justice Minister of the long forgotten Bill C-234, formerly Bill C-226, that is buried in committee and which should have taken precedence over Bill C-45. Is there no priority taken in matters of sequence? The last reading of this bill drew positive results in the house, the final vote being 136 to 103. Allan Rock has referred to

L'article 745 est utilisé pour amoindrir la peine initiale dans le cas de meurtres au premier degré et c'est inacceptable. Me rendant compte que toutes les audiences judiciaires tenues sous le régime de l'article 745 n'aboutissent pas à une libération conditionnelle pure et simple, je vous signale la deuxième meilleure solution qui s'offre, une diminution quelconque de la peine.

Ces audiences judiciaires peuvent coûter des milliards de dollars. C'est cela que dénoncent surtout les Canadiens. Ce sont les contribuables qui paient pour ces audiences. Ne pourrait-on pas mieux cibler l'argent que nous dépensons?

Certains des pires assassins du Canada se rient de nos procédures et, le plus triste, c'est que nous sommes vraiment les dindons de la farce. Nous arrêtons, nous condamnons et nous réduisons ensuite nos peines. L'article 745 devient un terrain de jeu pour les assassins et c'est la population canadienne qui en paie le prix. Les survivants des victimes n'ont ainsi jamais la possibilité de réparer des ans d'irréparable outrage. L'article 745 est un jeu où chacun attend son heure. Nous nous trouvons d'un côté alors que les assassins et notre système judiciaire se rangent de l'autre.

S'agit-il selon vous d'une vraie justice?

J'ai une liste des noms des meurtriers, par province, qui pourront, à compter du 31 décembre 1995, présenter une demande sous le régime de l'article 745. J'ai aussi une liste des décisions en matière de révision judiciaire en date de septembre 1995. Je demande à la présidente du comité et aux honorables sénateurs d'accepter d'insérer ces listes dans le compte rendu.

Il faut qu'il y ait du vrai dans la détermination de la peine. Ne nous dites pas une chose pour agir autrement par la suite. J'ai lu dans des mémoires précédents comment toute personne devrait être traitée avec dignité, justice, équité et compassion. Aucun auteur de meurtre au premier degré mérite qu'on lui accorde l'un ou l'autre de ces traitements de faveur. Jim Peters n'a jamais eu de compassion pour notre fille ou pour l'autre jeune femme, lorsqu'elles l'ont supplié de les épargner. Il ne leur a laissé aucune dignité. Quant à l'équité, comment une jeune fille de 16 ans peut-elle se défendre contre deux hommes pervers?

Tout ce que nous demandons c'est de vivre en sécurité dans la société. Pourquoi est-il si difficile de convaincre notre système de justice pénale de mettre en place des mesures pour y parvenir? Il faut abroger l'article 745 et ainsi cesser de creuser des tombes sans nom. Il faut imposer des peines consécutives et non concurrentes. Le calcul est simple. Dans le cas d'un meurtre unique, aucune libération conditionnelle pendant 25 ans. En ce qui a trait à un second meurtre, aucune libération conditionnelle avant 50 ans, et ainsi de suite. En nous contentant de modifier l'article 745, nous ouvrons la porte à des appels illimités. Ces assassins connaissent le système. Il sont de grands manipulateurs.

Je vous demande aujourd'hui de rejeter le projet de loi C-45. Rappelez à notre ministre de la Justice l'existence du projet de loi C-234, l'ancien projet de loi C-226, qui a été relégué aux oubliettes et qui est enterré sous la papperasse d'un comité. Il aurait dû avoir préséance sur le projet de loi C-45. Ne fixe-t-on pas des priorités en ce qui a trait à la séquence? Lors de la dernière lecture

us as the "walking wounded" and as the "victims' industry". I would voice a correction at this time: All I am is a mother representing my dead daughter, our family and thousands of Canadians who are demanding total repeal of section 745.6. This is the only way exploitation by these killers will stop.

In conclusion, I appeal to you today to help us finally put Laurie to rest so that she may peacefully continue to age and grow in our minds and in the minds of everyone who loves her.

The Chairman: Mrs. Boyd, I can shed a little bit of light on some of the matters you raise in your presentation. Bills that are numbered in the 200s are Private Members' Bills and do not have the same priority as government bills. That is why this bill takes precedence.

Ms Boyd: You will have to forgive me. I am very new to this.

The Chairman: I am sure that 90 per cent of Canadians would not understand the difference between the two.

We cannot deem information to have been read into the record, that is not part of our rules. Your oral presentation today will be transcribed and will form part of today's proceedings. Anyone may have access to the information you have provided to us today.

Senator Gigantès in first on the list.

Senator Gigantès: Madam Chairman, the testimony has devastated me. I do not think I can ask any questions.

Senator Milne: I, too, am devastated by hearing about what happened to your daughter. However, I do want to clearly understand what options are open to this committee so that you do not leave with the false expectation that we can repeal section 745, because we cannot.

The options before this committee are to take Bill C-45 as it is, which is an attempt to stiffen up section 745.6. We can accept the bill, defeat it or amend it. Those are the only options open to us. We cannot propose, for example, an amendment that would completely negate section 745. That is not within the rules of Parliament.

I do not want you to leave this hearing this afternoon with any false expectations or hopes of what might come out of it.

With respect to page 8 of your presentation, I want to be certain what we understand what you mean in the second last line. Your first option is to repeal section 745. Your second-best option is a reduction in sentence of some sort. I think you probably mean a reduction in the parole ineligibility period — in other words, lengthening the sentence, not reducing it.

Ms Boyd: That is right.

de ce projet de loi à la Chambre, les résultats ont été très positifs. Le vote final ayant été de 136 contre 103. Allan Rock nous avait qualifiés de «blessés qui marchent» et d'«industrie des victimes». J'aurais une rectification à faire. Je ne suis qu'une mère qui représente sa fille, sa famille et des milliers de Canadiens qui demandent l'abrogation pure et simple de l'article 745.6. C'est le seul moyen de mettre fin à l'exploitation à laquelle se livrent ces assassins.

Pour terminer, je me tourne vers vous aujourd'hui pour que vous nous aidiez à enterrer finalement Laurie pour qu'elle puisse reposer en paix et continuer de vieillir et de grandir dans nos pensées et dans celles de tous ceux qui l'aiment.

La présidente: Madame Boyd, je peux apporter quelques éclaircissements sur certains points que vous abordés dans votre exposé. Les mesures législatives dont le numéro est dans les 200 sont des projets de loi publics émanant des députés. Ils n'ont pas la même priorité que les projets de loi émanant du gouvernement et c'est la raison pour laquelle le projet de loi qui nous intéresse a la préséance.

Mme Boyd: Vous devrez me pardonner. C'est tout nouveau pour moi.

La présidente: Je suis convaincue que 90 p. 100 des Canadiens ne comprendraient pas la différence entre les deux.

Nous ne pouvons considérer que l'information a été consignée au compte rendu. Nos règles ne le permettent pas. Votre exposé oral sera transcrit et consigné au compte rendu de notre séance d'aujourd'hui. Tout le monde peut avoir accès à l'information que vous nous avez fournie aujourd'hui.

Sénateur Gigantès, vous êtes le premier sur la liste.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, ce témoignage m'a ébranlé. Je ne pense pas pouvoir poser de questions.

Le sénateur Milne: Je suis tout aussi terrassée que vous par ce qui est arrivé à votre fille. Cependant, je veux bien comprendre les options qui s'offrent à ce comité pour que vous n'ayez pas la fausse impression que nous pouvons abroger l'article 745 vu que cela nous est impossible.

Les options qui s'offrent à nous consistent à prendre le projet de loi pour ce qu'il est, c'est à dire une tentative de renforcement de l'article 745.6. Nous pouvons l'approuver, le rejeter ou y apporter des amendements. Nous n'avons pas d'autres choix. Nous ne pouvons proposer, par exemple, un amendement qui abrogerait l'article 745, purement et simplement. Le Parlement n'en a pas le droit.

Je ne veux pas que vous nous quittiez sur une fausse impression ou avec de faux espoirs.

En ce qui concerne la page 8 de votre exposé, je veux être bien sûre de comprendre ce que vous voulez dire à l'avant-dernière ligne. Votre première option consiste à abroger l'article 745. Vous proposez ensuite de réduire la peine. Je suppose que vous entendez par là une réduction de la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle. En d'autres mots, vous recommandez d'allonger la peine et non de la réduire.

Mme Boyd: C'est exact.

Senator Milne: I wanted to ensure that your presentation did say what you meant it to say.

Senator Beaudoin: Your testimony was clearly presented and very moving. You assumed that, when the death penalty was abolished, it was replaced by a sentence of 25 years. If I follow your brief, thereafter you discovered a section in the Criminal Code which stated that after 15 years a certain procedure was possible.

Ms Boyd: That is right.

Senator Beaudoin: You then realized that the time had come when there was the possibility of an appeal or a renewed procedure. This bill was then proposed. What you are very clearly saying is that we should apply the law as it is, that is, a life sentence means a minimum sentence of 25 years. You are against the present legislation, as well as the proposed amendment to that legislation. That being the case, no matter what the Senate does respecting Bill C-45, to accomplish what you wish would require legislation to restore the 25-year minimum, as you thought was the case.

Ms Boyd: Yes, you are right. When these two fellows were sentenced, we were told the maximum sentence was life with absolutely no eligibility for parole. That is still being said, and people are being misled by it.

All of a sudden, 15 years down the road, we receive a phone call stating that no, he will not be imprisoned for 25 years; he will only be in jail for maybe 15, 17 or 19 years.

That concern will always be with us. We will always be wondering if it will happen in the next month or the next month after that because there is way of knowing when it will happen. There is nothing to protect us or our feelings. We cannot be expected to get on with our lives when we do not know when this will affect our lives again so dramatically.

"Murder is a word which causes people to think of very nasty situations. However, it is much more than a nasty situation. It affects so many people for ever and ever.

Laurie has a brother. I do not know what will happen when he has to face this fellow once again. He was only 14 years old at the time.

I did not come here today hoping that you would listen to my application out of a sense of pity for me. I came because I firmly believe that our justice system must be truthful in its dealings with Canadians. Do not tell us you will do one thing and do something else. Do not use the lame excuse of a section being added in 1976, and that you forgot to tell us about it. That no longer washes well with us.

Senator Beaudoin: Your message is very clear.

The Chairman: Thank you, Mrs. Boyd, for your presentation. You have certainly given us a great deal of food for thought. I can assure you that it will form a significant part of our deliberations.

Le sénateur Milne: Je voulais m'assurer que c'était bien ce que vous vouliez dire.

Le sénateur Beaudoin: Votre témoignage est clair et très émouvant. Vous avez cru qu'une fois la peine de mort abolie, elle serait remplacée par une peine de 25 ans d'emprisonnement. Si j'ai bien compris votre mémoire, vous avez découvert par la suite l'existence d'un article du Code criminel qui permet de recourir à une certaine procédure, après 15 ans.

Mme Boyd: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Vous vous êtes alors rendu compte qu'un appel ou une autre procédure était possible. Puis, le projet de loi a été proposé. Ce que vous êtes en train de dire très clairement, c'est que nous devrions appliquer la loi à la lettre, à savoir qu'une peine d'emprisonnement à perpétuité signifie une peine minimale de 25 ans. Vous vous opposez à la loi actuelle ainsi qu'aux modifications qui y sont proposées. Cela étant, peu importe la suite que le Sénat donne au projet de loi C-45, vous souhaitez que la loi rétablisse la peine minimale de 25 ans, car vous aviez cru que c'était la peine qui serait purgée.

Mme Boyd: Oui, c'est exact. Lorsque ces deux types ont été condamnés, on nous a dit que la peine maximale était l'emprisonnement à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle. On continue de le dire et à tromper les gens.

Soudainement, après 15 ans, on reçoit un coup de téléphone qui nous annonce que non, il ne sera pas emprisonné pendant 25 ans mais peut-être seulement pendant 15, 17 ou 19 ans.

Cette crainte ne nous quittera jamais. Nous nous demanderons constamment si cela se produira le mois prochain ou le mois d'après parce que nous n'avons aucune façon de le savoir. On ne fait rien pour nous protéger, ni pour nous rassurer. Nous ne pouvons pas continuer à vivre comme si de rien n'était en ignorant quand notre vie risque d'être une fois de plus bouleversée de façon aussi dramatique.

Pour bien des gens, le mot meurtre évoque des situations très sordides. Or, c'est beaucoup plus qu'une situation sordide. C'est une situation qui bouleverse à tout jamais la vie de bien des gens.

Laurie a un frère. Je ne sais pas ce qui se passera lorsqu'il se trouvera à nouveau face à face avec ce type. Il n'avait que 14 ans à l'époque.

Je ne suis pas venue ici aujourd'hui dans l'espoir que vous écoutiez ma requête par pitié pour moi. J'ai décidé de comparaître devant vous parce que je suis convaincue que notre système de justice doit dire la vérité aux Canadiens. On ne doit pas nous dire une chose et en faire une autre. Ne prétextez pas avoir oublié de nous dire que vous aviez ajouté un article à la loi en 1976. Cette excuse ne marche plus avec nous.

Le sénateur Beaudoin: Votre message est très clair.

La présidente: Je vous remercie, madame Boyd, de votre présentation. Elle ne manquera pas d'alimenter notre réflexion. Je tiens à vous assurer qu'elle sera un élément important de nos délibérations.

Mrs. Debbie Mahaffy, Director, Action for Victims: Honourable senators, I thank you for the opportunity to appear before you on such short notice. I will attempt to be succinct, as advised.

I appear before you still unable to return to my job as a teacher since June 15, 1991, when Leslie Mahaffy, my daughter, was abducted, confined, restrained, bound and murdered. Her desecrated body was found in cement blocks in St. Catharines, approximately 40 kilometres from our home in Burlington.

I am also the founder and director of Action for Victims, a five-year-old victims' advocacy group which tries to help victims emotionally, psychologically, financially and personally by providing information and listening to their horror stories.

I am also here on behalf of all victims of murder and the general public, which I know shares my view on section 745 and the proposed amendment, Bill C-45.

As I stated in my brief before the Commons committee hearings, which I urge you to read again as a supplement to my remarks today, nothing has persuaded me to sway my opinions to accept any amendment to section 745 of the Criminal Code. Section 745 has caused havoc — and it only began in 1990-1991 — for the public, the police, the offenders and certainly the families of all the victims of murder. This government has not spent enough time studying and researching the real issues involved in amending section 745, which was a poorly justified and ill-conceived section created as a softer alternative to section 742 of the Criminal Code.

As the discussions, debates and deliberations continue to entangle section 745 and Bill C-45, the issues are obvious to everyone except Mr. Rock who remains stubbornly stoic and closed-minded to those who have had the opportunity to testify and make known their concerns with the bastardized parliamentary procedures which plague the repeal of 745 and gave rise to Bill C-45.

Bill C-45 has clearly illustrated to Canadians that the crafters of this bill are not concerned with the public and their personal safety as much as they are with the concerns of the offenders. Safety of every member in our society will be and should be reflected in every decision of the courts. Truth in sentencing, for example, safety, training of Corrections Canada employees and the National Parole Board's improved mandate of accountability and public safety must be priorities. Decisions throughout the justice process should be made in the best interests of the innocent in society and not the offender. It is time to reflect upon our philosophy of life and death, right and wrong, taking responsibility for our actions and behavioural modification all towards the achievement of a higher, kinder, more gentle and humane zero-tolerance-of-violence society. The protection of the public must become an accepted priority and a demonstrated reality by the government to all Canadians.

Mme Debbie Mahaffy, directrice, Action for Victims
Honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de m'avoir donné cette occasion de comparaître devant vous à si brève échéance. J'essaierai d'être concise.

Telle que je comparais devant vous aujourd'hui, je ne suis toujours pas en mesure de réintégrer mon emploi d'enseignante que j'ai quitté le 15 juin 1991, date à laquelle Leslie Mahaffy, ma fille, a été enlevée, séquestrée, ligotée et assassinée. Son corps profané a été découvert dans des blocs de ciment à St. Catharines à environ 40 kilomètres de notre maison à Burlington.

Je suis également la fondatrice et la directrice de Action for Victims, un groupe de défense des victimes, mis sur pied il y a cinq ans pour essayer d'apporter aux victimes une aide émotionnelle, psychologique, financière et personnelle, en leur fournissant de l'information et en écoutant leurs histoires d'horreur.

Je comparais également au nom de toutes les victimes de meurtre et au nom du public qui, je le sais, partage mon opinion en faveur des propos de l'article 745 et de la modification qui y est proposée, le projet de loi C-45.

Comme je l'ai déclaré dans mon témoignage devant le comité de la Chambre des communes, que je vous exhorte à relire en complément à mes remarques d'aujourd'hui, aucun argument n'est parvenu à me faire changer d'opinion et à accepter quelque modification que ce soit à l'article 745 du Code criminel. L'article 745 a fait beaucoup de tort — depuis 1990-1991 — au public, à la police, aux contrevenants et évidemment aux familles de toutes les victimes de meurtre. Le gouvernement actuel n'a pas consacré suffisamment de temps à étudier et à analyser les vrais enjeux de la modification de l'article 745, une disposition qui n'est pas justifiée, qui est mal conçue et qui se veut une version moins sévère de l'article 742 du Code criminel.

Pendant que les discussions, les débats et les délibérations continuent à obscurcir l'article 745 et le projet de loi C-45, les enjeux sont évidents pour tous sauf pour M. Rock qui reste obstiné sur ses positions et demeure imperméable aux arguments présentés par ceux qui ont eu l'occasion de témoigner et d'exprimer leurs réserves à propos de procédures parlementaires abâtardies qui rendent impossible l'abrogation de l'article 745 et ont donné lieu au projet de loi C-45.

Le projet de loi C-45 indique clairement aux Canadiens que les rédacteurs de ce projet de loi s'intéressent davantage au sort des contrevenants qu'aux préoccupations du public et à sa sécurité. Chaque décision prise par les tribunaux doit viser à assurer la sécurité de tous les membres de la société. Il faut absolument que les peines imposées correspondent aux peines purgées. Il faut accorder la priorité, par exemple, à la sécurité et à la formation des employés du Service correctionnel du Canada, responsabiliser davantage la Commission nationale des libérations conditionnelles et assurer la sécurité du public. Les décisions prises dans le cadre du processus judiciaire doivent tenir compte de l'intérêt des membres innocents de la société et non de celui du contrevenant. Il est temps de réfléchir à notre conception de la vie et de la mort, du bien et du mal, à assumer la responsabilité de nos actes et à modifier notre comportement pour que notre société devienne plus civilisée, plus douce et humaine et adopte une politique d'

The intent of section 742 was public protection and the prevention of offenders ever repeating their despicable, unacceptable behaviour of those among us. They who cared not, placed no value upon the most precious yet fragile existence of a human life over his or her selfish wants.

Section 745 was written for those who believed 25 years was too long a punishment for the offender and he or she should, in exceptional cases, receive a judicial review after serving 15 years of the sentence. The time is now, before the year 2000, that Canadians will direct politicians and once more ask for truth in consecutive sentencing and no parole for those sentenced to life imprisonment until they have served 25 years.

We must have a viable alternative to capital punishment. That, Bill C-45 does not propose. In fact, the amendments are too few, too late and too vague. Some are just another layer of bureaucracy that guarantee workfare for lawyers.

I will not repeat each itemized concern regarding Bill C-45, but I would ask you to refer to and to seriously consider each point addressed in the CPA brief, particularly page 11, dated November 6, 1996, presented by Scott Newark and Grant Obst.

I am concerned that the filter Mr. Rock referred to as a judge, before empanelling a jury, who has discretionary powers to decide whether a murderer has the likelihood to succeed in his or her bid, makes his judgment on only Corrections' caseworker submissions. Why is there no mention of victim impact at this stage? Apparently we assume, as the judge will have to assume, that victim impact statements will only be accepted if a jury is empanelled. I feel strongly that a victim impact statement made both at the time of sentencing and at the time of hearing should be considered, not one or the other. Bill C-45 is very vague and, if impact statements are not allowed on both occasions, why not? I would also ask why impact statements and all other documents available to the judge and jury are not in the form of sworn affidavits.

I am concerned that the "danger" supposition that follows would be more truthful if principles of consecutive sentencing were upheld. That would negate the absurdity of possibly thousands of scenarios.

I will outline only one scenario for you. For example, if you kill one person, you would still be afforded a judicial review under Bill C-45, regardless of whether you were on parole at the time of the murder; the number of aggravated sexual assaults you may be charged with; the additional number of rapes you may have committed; and regardless of weapon possession and aggravated

tolérance zéro envers la violence. Il faut que le gouvernement accepte de faire de la protection du public une priorité et montre aux Canadiens qu'il s'agit bel et bien d'une réalité.

L'objet de l'article 742 était de protéger le public et d'empêcher les contrevenants de répéter leur comportement ignoble et inacceptable, ces individus qui, pour assouvir leurs besoins égoïstes, n'hésitent pas à sacrifier une précieuse vie humaine pourtant fragile.

L'article 745 a été rédigé pour ceux qui estiment qu'une peine de 25 ans est trop longue pour le contrevenant et qu'il ou elle doit, dans des cas exceptionnels, faire l'objet d'une révision judiciaire après avoir purgé 15 ans de sa peine. À l'aube de l'an 2000, le moment est venu pour les Canadiens de s'adresser aux politiciens et de réclamer une fois de plus que les peines consécutives imposées correspondent aux peines purgées et que la libération conditionnelle soit refusée aux contrevenants condamnés à l'emprisonnement à perpétuité jusqu'à ce qu'ils aient purgé 25 ans de prison.

Il nous faut une option viable à la peine de mort. Le projet de loi C-45 n'en propose aucune. En fait, les modifications proposées sont trop peu nombreuses, trop tardives et trop vagues. Certaines ne font qu'alourdir le processus bureaucratique et ne servent qu'à assurer du travail aux avocats.

Je ne répéterai pas la liste des préoccupations que soulève le projet de loi C-45 mais je vous renvoie au mémoire du 6 novembre 1996 de l'ACP, présenté par Scott Newark et Grant Obst, dont je vous demanderais d'ailleurs d'examiner sérieusement chaque point, surtout ceux de la page 11.

Je crains que le juge, comme l'appelle M. Rock, avant de constituer un jury qui a le pouvoir discrétionnaire de décider si la demande d'un meurtrier peut être acceptée, prenne sa décision uniquement en fonction des documents présentés par les agents de cas du Service correctionnel. Pourquoi ne fait-on aucune mention de la déclaration de la victime à cette étape? Apparemment, nous supposons, comme le juge devra le supposer, que la déclaration de la victime ne sera acceptée que si un jury est constitué. Je suis convaincue qu'il faut prendre en compte la déclaration de la victime tant au moment de la détermination de la peine qu'au moment de l'audience, et non pas à l'une ou l'autre de ces étapes. Le projet de loi C-45 est très vague et j'aimerais savoir pourquoi on ne permet pas la présentation de la déclaration de la victime lors de ces deux étapes. J'aimerais également savoir pourquoi la déclaration de la victime et tous les autres documents mis à la disposition du juge et du jury ne sont pas présentés sous forme de déclarations sous serment.

Il y aurait sans doute beaucoup moins de risques si on maintenait les principes de la peine consécutive, ce qui éliminerait d'ailleurs l'absurdité de milliers de scénarios.

Je ne vous décrirai qu'un seul scénario. Par exemple, une personne qui commet un seul meurtre pourrait quand même bénéficier d'une révision judiciaire en vertu du projet de loi C-45, indépendamment du fait qu'elle était en libération conditionnelle au moment du meurtre; du nombre d'agressions sexuelles graves dont elle pourrait être accusée; du nombre supplémentaire de viols

assaults against citizens, police officers or prison guards. That is to say, your 25-year sentence could still be reduced. However, if you shoot your two neighbours because their dog is always on your property, you will not be entitled to a judicial review.

This over-simplified example makes the dangerous assumption that someone who kills two people is worse than someone who kills only one person. How, then, do we sentence a killer who kills three people or 33 people? Only consecutive sentencing with consideration of dangerous offender, high-risk offender, and repeat offender legislation can offer the public truth in sentencing. There will be no bait and switch justice that rightfully angers the public so that they display their lack of trust of the whole justice system.

The victims' family members are devastated and are returned to the time and place of the crime, which horrifies and terrorizes them all over again. This happens when it is six years, 15 years, 17 years, 25 years, or 30 years later.

Truth in sentencing provides, first, the specific deterrent for the offender; second, general deterrence for others who might be so inclined; third, rehabilitation; and, fourth, denunciation of his or her behaviour and actions.

We need simple answers for the unacceptable behaviour that our society will consistently not accept. For example, if a killer's total crimes add up to 640 years and he or she has only one life to give — as did each of his or her victims — then the offenders should stay in jail and out of society for that one life.

There is a greatly needed balance from the hell-hole institutions to the Club Med institutions in our country. Lifers and all inmates must be taught, if possible — that is, they should be trained, retrained and untrained — and receive every opportunity to change and to alter his or her behaviour while incarcerated.

Every member of my family has had to experience a new way of living. We have had to accept every psycho therapy session at our cost for the past five years, five months and 21 days — and, forever.

We now must exist with the totally intolerable behaviour of Leslie's killer. Our lives today are merely an existence, not living — and it is certainly not living a life that any one of you would choose.

Permit me to draw an analogy to a dilapidated house which is an eyesore in an upscale community that values pride of ownership and community. The community feels this house is devaluing the other properties around it, but the municipality will not tear it down, as it is not in their best interest. They slap a coat of paint on it, prop up the porch and paint the front door. No

qu'elle pourrait avoir commis; et indépendamment du fait qu'elle possédait une arme et avait commis de voies de fait graves contre des citoyens, des policiers ou des gardiens de prison. C'est-à-dire que sa peine de 25 ans pourrait quand même être réduite. Cependant, si une personne tue par balles ses deux voisins parce que leur chien n'arrête pas de venir sur son terrain, elle n'aura pas droit à une révision judiciaire.

Cet exemple simplifié à l'extrême part d'un principe dangereux à savoir que quelqu'un qui tue deux personnes est plus dangereux que quelqu'un qui n'en tue qu'une. Comment alors déterminons-nous la peine d'un tueur qui a assassiné trois personnes ou de celui qui en a assassiné 33? Seule une législation qui prévoit des peines consécutives qui prennent en compte le fait qu'un contrevenant est dangereux, présente un risque élevé ou est un récidiviste peut garantir au public que les peines purgées correspondront réellement aux peines imposées. La justice ne sera plus un leurre qui provoque avec raison la colère du public et l'amène à dénoncer l'ensemble du système de justice.

Les membres de la famille de la victime sont anéantis et sont ramenés au moment et au lieu du crime, et en revivent le nouveau tout l'horreur et la terreur. Cela se produit six ans, 15 ans, 17 ans, 25 ans ou 30 ans plus tard.

En s'assurant que les peines purgées correspondent aux peines imposées, on établit premièrement une mesure particulière de dissuasion à l'intention du contrevenant et deuxièmement une mesure de dissuasion générale pour ceux qui auraient les mêmes tendances; troisièmement, ce serait une mesure de réadaptation; quatrièmement, un moyen de dénoncer le comportement et les agissements du contrevenant.

Il nous faut des solutions simples à un comportement inacceptable que notre société ne tolérera plus. Par exemple, pour tous ses crimes, un meurtrier est condamné à 640 années de prison et qu'il ou elle n'a qu'une vie à vivre — comme chacune de ses victimes d'ailleurs — le meurtrier devrait alors être incarcéré et tenu à l'écart de la société toute sa vie.

Il faut absolument trouver un juste milieu entre les établissements pénitenciers qui sont de véritables bagnes et ceux qui font songer plutôt à des Clubs Med. Il faut apprendre si possible aux condamnés à perpétuité et à tous les détenus à changer et à modifier leur comportement pendant qu'ils sont incarcérés et leur offrir toutes les possibilités de le faire.

Chaque membre de ma famille a dû réapprendre à vivre. Depuis cinq ans, cinq mois et 21 jours, nous avons dû suivre d'innombrables séances de thérapie à nos propres frais, et nous devrons probablement continuer toute notre vie.

Notre existence est désormais marquée par le comportement tout à fait ignoble du meurtrier de Leslie. Aujourd'hui, nous ne faisons qu'exister et non vivre... et c'est une vie que personne sûrement ne choisirait.

Permettez-moi de faire une analogie avec une maison dilapidée dont la vue choque, située dans un beau quartier où les gens sont fiers de leur propriété et de leur quartier. Le quartier trouve que cette maison dévalue toutes les propriétés qui l'entourent mais la municipalité refuse de la démolir parce que ce n'est pas dans son intérêt. On lui donne une couche de peinture, on rafistole

One in the community could deny that it looks better just as, upon a quick glance of the amendments contained in Bill C-45, section 745 looks better. However, the closer you get to it, you see that the paint is peeling and the door no longer opens.

The amendments to this "house" have not improved or fixed the problem. The "house" — that is, section 745 — still exists. The amendments have simply justified its existence and justify no more dollars being spent on it. Section 745 and the Bill C-45 amendments perpetuate the blatant lack of truth in sentencing. Clearly, now, capital punishment or consecutive sentencing will be the only alternatives to a kinder side of our nature.

This legislation will be remembered at election time as a callous piece of legislation that, once again, benefits only the guilty, not the innocent.

Where does Bill C-45 amend and address the justice department's responsibility for the safety of all Canadian citizens and not just the safety of the offenders?

I hope that no one in this government has ever heard their child's screams and cries of pain pleading, "Someone, please help me." Just minutes later, the blindfold that she has been forced to wear — or worn for days — is removed and she is killed. How dare you not listen and answer the screams, the terror and the pain of all victims and the cries of all Canadians for your commitment to accountability and responsibility for the safety of all citizens of Canada?

One group of Canadian citizens who must not be overlooked but guaranteed safety on the job is the corrections guards and workers. There is a serious false sense of security to think that retaining section 745 will protect them from injury or attacks. Section 745 cannot protect them. Bill C-45 is not the only way.

I am not a policy maker. However, even I can think of more creative ways to ensure that our corrections employees are safe. Simply put, if prisoners cannot control their anger and their destructive behaviour in prison and are a very real threat to the guards, then it is inconceivable to me that these are the very same offenders that Mr. Rock would rationalize should receive a reduction in their sentences.

Our Criminal Code has provision for special early releases and reduced sentences. However, Mr. Rock must consider this to be the appropriate way to address such special cases, namely, to dust off the little used Royal Prerogative of mercy.

I am also concerned about the overcrowding in our prisons. However, from where I stand, the wrong people are being paroled. The wrong people are also being incarcerated. Those who commit property offences should not be housed in the same institution as those who have committed offences against a person. A 50-year-old man who is diagnosed with cancer and has only six

véranda et on peint la porte d'entrée. Personne dans le quartier ne peut nier que la maison a meilleure apparence tout comme, après un rapide coup d'oeil aux modifications proposées par le projet de loi C-45, on a l'impression que l'article 745 a été amélioré. Cependant, si on y regarde de plus près, on constate que la peinture s'écaille et que la porte n'ouvre plus.

Les modifications apportées à cette «maison» n'ont pas amélioré la situation, ni remédié au problème. La «maison» — c'est-à-dire l'article 745 — existe toujours. Les modifications en ont simplement justifié l'existence et justifient qu'on n'y consacre pas un sou de plus. L'article 745 et les modifications proposées par le projet de loi C-45 perpétuent cet écart flagrant entre la peine imposée et la peine effectivement purgée. Il est maintenant clair que la peine de mort ou les peines consécutives seront les uniques solutions de rechange à un côté plus clément de notre nature.

Au moment des élections, on se souviendra de ce projet de loi comme d'un projet de loi sans pitié qui, une fois encore, ne profite qu'aux coupables et non aux innocents.

Comment le projet de loi C-45 modifie-t-il la responsabilité du ministère de la Justice envers la sécurité de tous les citoyens canadiens et non uniquement envers la sécurité des contrevenants?

J'espère qu'aucun membre du gouvernement actuel n'aura jamais à entendre son enfant hurler de douleur et supplier qu'on lui vienne en aide. Quelques minutes plus tard, on lui retire le bandeau qu'on l'obligeait à porter sur les yeux — ou qu'elle avait peut-être porté pendant des jours — et on la tue. Comment pouvez-vous ne pas entendre les cris de terreur et de douleur de toutes les victimes et ne pas y répondre, tout comme les cris de tous les Canadiens qui veulent que vous vous engagiez à prendre vos responsabilités et à assurer la sécurité de tous les citoyens du Canada?

Les gardiens et les travailleurs des services correctionnels représentent un groupe de citoyens canadiens qu'il ne faut pas négliger et dont la sécurité au travail doit être garantie. On se leurre si on croit que le maintien de l'article 745 les protégera des blessures et des attaques. L'article 745 ne peut pas les protéger. Le projet de loi C-45 n'est pas la seule solution.

Je ne suis pas un décideur mais je sais qu'il existe des moyens plus créatifs d'assurer la sécurité des employés des services correctionnels. Si les prisonniers n'arrivent pas à contrôler leur colère et leur comportement destructif en prison et représentent une réelle menace pour les gardiens, il est à mon avis inconcevable que ces mêmes contrevenants, selon le raisonnement de M. Rock, puissent bénéficier d'une réduction de peine.

Notre Code criminel renferme des dispositions qui prévoient des mises en liberté anticipée et des réductions de peine. Cependant, pour M. Rock, il doit s'agir du moyen tout indiqué de s'occuper de cas particuliers, entre autres en dépoussiérant cette bonne vieille prérogative royale de clémence.

Le surpeuplement dans nos prisons est une autre question qui me préoccupe. Je trouve toutefois qu'on accorde des libérations conditionnelles aux mauvaises personnes. On met en prison les mauvaises personnes. Ceux qui commettent des infractions contre les biens ne devraient pas se trouver dans les mêmes établissements que ceux qui commettent des infractions contre la personne.

months to live should not be denied early parole. He should be permitted to go home and die at home. Slap an electronic bracelet on him and parole him before warrant expiry rather than extend early parole to a 35-year-old paedophile.

We have all heard about the overcrowding in our prisons that would occur if we did not give early parole to murderers. However, this is an illogical argument, considering offenders are provided with bleach and condoms. I think very few are complaining about their double-bunked situations.

I apologize for the lack of sequential recording of my concerns, but someone took my child away — and many other victims' family members had a murderer steal their child or loved one from them — and I find it extremely difficult to maintain the focus and the sustained effort I wish I could have.

I will not apologize for my tears or my emotion, nor should anyone in my position. The day our society, our government and our courts do not feel uncomfortable close to our emotion and our humanity, the progress to a kinder, gentler society that is free of violence will not be attainable.

True justice is peace and humanity. All of a society which has not yet been directly affected by crime becomes as indignant as those of us who have.

I thank you for your support.

The Chairman: We thank you for your presentation this afternoon. You need apologize for nothing in your brief. You made it extremely clear how you felt as a victim. It was also clear that you were speaking on behalf of your daughter.

Senator Cools: What you have had to endure is unspeakable.

You spoke about the paucity of assistance given to persons in your situation, and I know that to be the case. I have had much experience with the penitentiary system and with working with persons in your circumstances. One is always struck by the millions of dollars supporting the offender and the paucity of dollars supporting the victims.

You spoke of psychotherapy sessions at your own expense. Could either or both of you share with this committee some of the financial expenses which you have incurred?

In other incarnations, I have known persons such as yourselves who did not have sufficient money even to buy coffins. In contrast, I am told that one of Paul Bernardo's lawyers billed Legal Aid \$400,000 for his defence. Many victims are totally impoverished. For many years the system has turned a blind eye and a deaf ear to them.

On ne devrait pas refuser une libération anticipée à un homme de 70 ans, atteint d'un cancer et qui n'a que six mois à vivre. On devrait le laisser aller mourir chez lui. Qu'on lui mette un bracelet électronique et qu'on lui accorde sa libération avant que son mandat n'expire au lieu d'accorder une libération anticipée à un pédophile de 35 ans.

On a tous entendu dire que nos prisons seraient surpeuplées si on n'accordait pas une libération anticipée aux meurtriers. Or, c'est un argument illogique, puisqu'on leur fournit de l'eau de Javel et des condoms. Je crois que très peu se plaignent de devoir partager leur cellule.

Je m'excuse du manque de suite logique de mes préoccupations, mais on m'a enlevé mon enfant — et bien des familles d'autres victimes ont perdu leur enfant ou un être cher aux mains d'un meurtrier — et j'ai beaucoup de difficulté à me concentrer ou à faire un effort soutenu, comme je le voudrais.

Je ne m'excuserai pas de pleurer, ni de montrer mes émotions. Personne dans ma situation ne devrait avoir à le faire. Le jour où notre société, notre gouvernement et nos tribunaux se couperont de leur émotion et de leur humanité, il deviendra impossible d'accéder à une société plus clémente et sans violence.

La véritable justice réside dans la paix et l'humanité. Tous les membres de la société qui n'ont pas encore été directement touchés par le crime sont tout aussi indignés que ceux qui l'ont été.

Je vous remercie de votre appui.

La présidente: Nous vous remercions de votre présentation de cet après-midi. Vous n'avez pas à vous excuser de quoi ce que contient votre mémoire. Vous nous avez fait très bien comprendre ce que vous éprouvez en tant que victime. Vous nous avez également bien fait comprendre que vous parliez au nom de votre fille.

Le sénateur Cools: Ce que vous avez eu à endurer est indescriptible.

Vous avez parlé de l'insuffisance de l'aide accordée aux personnes dans votre situation, et je sais que c'est effectivement le cas. J'ai une grande expérience du système pénitentiaire et j'ai souvent eu l'occasion de travailler avec des personnes dans des circonstances semblables aux vôtres. Je suis toujours frappée par les millions de dollars consacrés aux contrevenants et par l'insuffisance des fonds destinés à aider les victimes.

Vous avez parlé de séances de psychothérapie dont vous avez dû assumer les frais. Est-ce que l'une d'entre vous, ou toutes les deux, pourrait indiquer au comité les dépenses que vous avez dû encourir?

J'ai eu l'occasion de connaître des personnes comme vous-mêmes qui n'avaient même pas assez d'argent pour acheter un cercueil. Par contraste, j'ai appris que l'un des avocats de Paul Bernardo a envoyé à l'aide juridique une facture de 400 000 pour sa défense. Bien des victimes sont totalement démunies. Pendant de nombreuses années, le système a fermé les yeux sur leur situation.

I thank you very much, Mrs. Boyd, for the list of inmates you provided. However, as I pass my eye down this list of inmates who will be coming up for review, I see the names of inmates from whom I revoked paroles on previous occasions before they committed the murder for which they are now incarcerated. I know that I myself revoked the mandatory supervision of one person listed here.

I do not think this committee is in a position to do anything about that, but at least the record could show the other side of an issue which is in need of compelling attention.

Ms Mahaffy: In 1991, our family in Burlington was lucky in that we were advised immediately of the Criminal Injuries Compensation Board in Toronto. We were given the form to apply and did not have to supply much detail. I remember that my husband just submitted it with names. However, the funeral must be paid for immediately. As kind as our funeral home directors were, it had to be paid for. We had to cash in GICs to pay for the funeral.

The Criminal Injuries Compensation Board does allow \$3,500 for the funeral, but that would not have covered her funeral, which was in no way elaborate, even though the funeral home gave us a discount.

The Criminal Injuries Compensation Board awards a maximum of \$2,500 to a victim of crime. The troublesome part of that is the phrase "pain and suffering". My husband did not receive a single penny for pain and suffering. I do not know why. He certainly has gone through a lot of pain and suffering. When I was hospitalized shortly after Leslie's burial, I was covered by OHIP. From what I have gathered from other families to whom I have spoken, if victims attended a doctor who was under the OHIP scheme, they were lucky. I was lucky to have been hospitalized, I guess, in that I was covered by OHIP from 1991 to 1995.

When the trial was moved to Toronto, I was not able to commute to the therapist whom I was at that time seeing once a week. I did find a therapist in Toronto who has been very helpful. I attend once a week, and will double my attendances in the near future. He is not covered by OHIP. He charges \$135 an hour. I owe him over \$5,000.

However, as a result of networking with other victims' families and others in a position to know, I applied to the Canada Pension Plan for a disability pension. Calculations were made retroactive and I received a lump sum. Since January 1, I have been receiving a monthly sum which will not be sufficient to enable me to live alone. As of January 22, I will be living alone with my son.

I do not recall the amount I was awarded for pain and suffering. It was not the total amount possible. I believe that I was awarded a fair amount for replacement of my wages as a contract teacher. Pain and suffering was awarded, but from that they subtracted the

Je tiens à vous remercier, madame Boyd, pour la liste des détenus que vous m'avez fournie. En consultant la liste des détenus qui feront bientôt l'objet d'une révision judiciaire, je vois le nom de certains dont j'ai eu l'occasion de révoquer la libération conditionnelle avant qu'ils commettent les meurtres pour lesquels ils sont maintenant incarcérés. Je sais avoir personnellement révoqué la liberté surveillée d'une personne qui y figure.

Je ne crois pas que le comité soit en mesure de faire quoi que ce soit à cet égard, mais on devrait au moins présenter l'autre côté d'une question dont il faut absolument s'occuper.

Mme Mahaffy: En 1991, notre famille à Burlington a eu de la chance, en ce sens que nous avons été immédiatement informés par la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels à Toronto. On nous a remis le formulaire à remplir et nous n'avons pas eu à donner trop de détails. Je me souviens que mon mari y a simplement inscrit nos noms. Cependant, il a fallu payer immédiatement les funérailles. Même si les directeurs de la maison funéraire ont été très gentils, il a fallu payer les funérailles. Nous avons dû encaisser des certificats de placement garanti pour les payer.

La Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels autorise 3 500 \$ pour les funérailles mais ce montant n'aurait pas suffi à payer ses funérailles qui étaient d'ailleurs très simples, même si la maison funéraire nous a accordé un escompte.

La Commission accorde un maximum de 2 500 \$ aux victimes de crime. La partie qui pose problème, c'est l'expression «souffrances et douleurs». Mon mari n'a pas reçu un sou pour ses souffrances et douleurs. J'ignore pourquoi. Il est évident qu'il a beaucoup souffert. Lorsque j'ai été hospitalisée peu de temps après l'enterrement de Leslie, mes dépenses ont été couvertes par la Protection-santé de l'Ontario. D'après ce que j'ai appris des autres familles à qui j'ai parlé, si les victimes avaient un médecin couvert par la Protection-santé de l'Ontario, elles avaient de la chance. J'ai eu de la chance, je suppose, parce que mes frais d'hospitalisation ont été couverts par la Protection-santé de l'Ontario de 1991 à 1995.

Lorsque le procès a été déplacé à Toronto, il m'a été impossible de retourner chez le thérapeute que je consultais une fois par semaine. J'ai trouvé un thérapeute à Toronto qui m'a beaucoup aidée. Je le vois une fois par semaine et je compte bientôt y aller deux fois par semaine. Il n'est pas couvert par la Protection-santé de l'Ontario. Il demande 135 \$ de l'heure. Je lui dois plus de 5 000 \$.

Cependant, après avoir communiqué avec les familles d'autres victimes et des personnes bien informées, j'ai demandé des prestations d'invalidité dans le cadre du Régime de pension du Canada. On a fait des calculs rétroactifs et j'ai reçu une somme forfaitaire. Depuis le 1^{er} janvier, je reçois un montant chaque mois qui ne me permettra pas de vivre seule. À compter du 22 janvier, je vivrai seule avec mon fils.

Je ne me souviens pas du montant qui m'a été accordé pour «souffrances et douleurs». Ce n'était pas le montant total que j'étais en droit de recevoir. Je crois qu'on m'a accordé une somme équitable pour compenser la perte de mon salaire d'enseignante à

life insurance policy which we had for Leslie, which was meant for her college education.

They covered my husband's lost work time but would not reimburse any of his lost overtime. As a result, instead of dealing with me in the hospital, my seven-and-a-half-year-old at home and my mother at home, he went back to work after six weeks, which I think was too early.

Unfortunately, the Criminal Injuries Compensation Board awards only an income earner. There was no payment for therapy or to recompense for pain and suffering for Leslie's brother. In Cornwall, a 16-year-old girl was murdered a year ago January and an 11-year-old sibling is still having a terrible time. Since she earns no money, there is no compensation.

People can turn to their churches for counselling which is helpful, and to bereavement officers at the funeral home. There are social agencies to which I refer people I have met who are in the same circumstances as ourselves.

The Chairman: Although this does not directly relate to Bill C-45, I think it is important that this committee, which deals with many bills with respect to justice, hear that kind of testimony.

Senator Cools: As Mrs. Mahaffy was telling me that she owes so many thousands of dollars for a therapist, I was just thinking of the services of the many psychiatrists that Ms Homolka had free of charge.

Ms Mahaffy: I do have good news. I have applied again to the Canada Pension Plan. In talking to the two clerks who answered the phone — I did not get to the top — I was told that they would absolutely not reimburse me for my rehabilitation because it was not a physical complaint. I said, "Well, it is; it is in my head," but she did not buy that. However, with further research, I found their pamphlet, so I have something in print. I am pursuing that.

Senator Cools: Mrs. Boyd and Mrs. Mahaffy, you have given us a list of every convicted offender who might apply under section 45 to the year 2007. There is a lot of controversy in this country about convicted inmates and whether they have killed once, twice or three times. I observe that Senator Milne, when she sponsored the bill, said in her speech that it is not true that certain of these inmates have not killed more than one time.

Have you or your organizations done any work whatsoever on the killing history of these individuals? I saw many inmates who had killed many times. Sometimes the charges would be different, manslaughter or whatever, but I do remember seeing inmates who had killed at least two or three times. I remember seeing many women who had killed a few times.

contrat. Du montant qui m'a été accordé pour souffrances et douleurs, on a déduit le montant de la police d'assurance-vie que nous avions prise pour Leslie pour ses études collégiales.

La Commission a indemnisé mon mari pour la période où il n'a pas pu travailler mais a refusé de lui rembourser les heures supplémentaires qu'il a perdues. Par conséquent, au lieu de s'occuper de moi à l'hôpital, de mon fils de sept ans et demi et de ma mère à la maison, il est retourné au travail après six semaines, ce qui à mon avis était trop tôt.

Malheureusement, la Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels n'indemnise qu'un seul soutien de famille. Aucune indemnisation n'a été accordée pour la thérapie, ni pour les souffrances et douleurs du frère de Leslie. À Cornwall, une jeune fille de 16 ans a été assassinée il y a un an en janvier et sa sœur de 11 ans ne s'en est toujours pas remise. Comme elle ne gagne pas d'argent, elle n'a droit à aucune indemnisation.

Les gens peuvent se tourner vers leur congrégation pour obtenir du counselling qui peut les aider et vers les conseillers en deuil de la maison funéraire. Il existe des organismes de services sociaux vers lesquels je dirige les personnes que j'ai rencontrées, qui se trouvent dans les mêmes circonstances que nous.

La présidente: Bien que cela ne se rapporte pas directement au projet de loi C-45, je crois qu'il est important que le comité, qui s'occupe de nombreux projets de loi en matière de justice, entendent ce genre de témoignages.

Le sénateur Cools: En écoutant Mme Mahaffy dire qu'elle doit plusieurs milliers de dollars à son thérapeute, je songeais aux services des nombreux psychiatres que Mme Homolka a reçus gratuitement.

Mme Mahaffy: J'ai de bonnes nouvelles. J'ai fait une nouvelle demande au Régime de pension du Canada. Les deux commis qui j'ai parlé au téléphone - je n'ai pas réussi à parler à des gens plus haut placés - m'ont appris qu'on ne rembourserait absolument pas ma réadaptation parce qu'il ne s'agissait pas d'un problème physique. J'ai répondu: «C'est un problème physique. L'infarctus affecte mon cerveau». Elle n'a pas accepté cet argument. Cependant, après d'autres recherches, j'ai réussi à mettre la main sur leur brochure. J'ai donc quelque chose par écrit. Je poursuivrai mes recherches sur la question.

Le sénateur Cools: Madame Boyd et madame Mahaffy, vous nous avez remis une liste de tous les contrevenants condamnés qui pourraient présenter une demande de révision en vertu de l'article 745 jusqu'en l'an 2007. Il y a beaucoup de controverse au pays à propos des détenus condamnés et le nombre de meurtres qu'ils ont commis. Je constate que le sénateur Milne, lorsqu'elle a parrainé le projet de loi, a déclaré dans son allocution qu'il est faux de dire que certains de ces détenus n'ont pas commis plus d'un meurtre.

Est-ce que vous-même ou votre organisation avez examiné le nombre de meurtres commis par ces individus? J'ai vu que de nombreux détenus avaient commis plusieurs meurtres. Parfois, les chefs d'accusation varient, homicide involontaire coupable ou quoi que ce soit, mais je me souviens effectivement que certains détenus avaient commis au moins deux ou trois meurtres. Je m

I know that your group has no money; however, do you have any knowledge base on the histories of these individuals?

Ms Mahaffy: I do not. I think that history is also relevant to the fact that there is no concern about the number of victims killed or anything like that, so it is left out.

The statistics came from the Canadian Police Association, I believe. For their purposes, it only includes the name of the actual killer. It does not say whether the killer has killed two or three people or when he or she killed. I am sure that they do have in their records a complete history of each killer. We know who is coming up and for what reasons.

Ms Boyd: Approximately six months ago I called to see if I could find out something about James Peters. I wanted to know if he had taken any measures as far as applying for the 745. I made five phone calls that day, and I was put off and put off and put off. No one wanted to talk to me. It is as if we are not important. It is like, "He just took your daughter. Now, just go away and let us do the job. Let us rehabilitate him. Let us get him back into society." We are not important. They do not want to talk to us. Even though it was my daughter who was murdered by him, his rehabilitation and what he is doing today is none of my business, and I think that is wrong.

Ms Mahaffy: In Ontario, on June 11, 1996, there was a victims' bill of rights for Ontario, and, we will, hopefully, be able to go to a national victims' bill of rights under which we are entitled to know. I have already heard from the parole office regarding the killers in our case. We are entitled to know any movement. The only question is: If they do not tell us, who is to blame, or who is responsible for that knowledge?

In Ontario, a 1-800 number has either already been set up, or it will be up and running in early January. There is certainly progress in that area, and it is probably due to pressure.

Senator Milne: Madam Chair, just to clarify the record, Senator Cools was referring to an answer I gave to Senator St. Germain in the Senate. I want to ensure the record is clear. No one who has been released under section 745.6 has killed again.

I will repeat to you, Mrs. Mahaffy, as I did with Mrs. Boyd, because I do not want you going out of here with any false hopes, that this committee can only accept Bill C-45, defeat it, or amend it. We cannot throw section 745 out. That is not within our purview.

Given that situation, I will ask both of you what may be a very difficult question. If you do not want to answer it or you find it too difficult, I quite understand. If you were in our position, considering that section 745.6 will still be there, would you want this bill to go through and try to stiffen it up a bit, or not at all?

souviens que de nombreuses femmes avaient commis plusieurs meurtres.

Je sais que votre groupe n'a pas d'argent. Êtes-vous quand même au courant des dossiers criminels de ces individus?

Mme Mahaffy: Non. Comme on ne s'intéresse pas au nombre de victimes assassinées, ces renseignements ne sont pas fournis.

Les statistiques proviennent de l'Association canadienne des policiers, je crois. Elles n'indiquent que le nom du meurtrier, sans préciser le nombre de meurtres commis, ni quand ils ont été commis. Je suis sûre qu'ils ont dans leurs dossiers tous les antécédents de chaque meurtrier. Nous savons qui est sur le point de demander une révision et pour quelles raisons.

Mme Boyd: Il y a environ six mois, j'ai téléphoné pour essayer d'obtenir des renseignements sur James Peters. Je voulais savoir s'il avait fait des démarches pour se prévaloir de l'article 745. J'ai fait cinq appels téléphoniques cette journée-là et chaque fois, on a essayé de se débarrasser de moi. Personne ne voulait me parler, comme si ce n'était pas grave. C'était comme si on me disait: «Il vous a simplement enlevé votre fille. Maintenant, laissez-nous tranquille, nous avons du travail à faire. Laissez-nous nous occuper de sa réadaptation. Laissez-nous le réintégrer dans la société.» Nous ne sommes pas importants. On ne veut pas nous parler. Même si c'est ma fille qu'il a assassinée, on me dit que sa réadaptation et les démarches qu'il fait aujourd'hui ne sont pas de mes affaires. Je trouve que c'est injuste.

Mme Mahaffy: En Ontario, le 11 juin 1996, l'Ontario a adopté une déclaration des droits des victimes. Nous espérons qu'on adoptera une déclaration nationale des droits des victimes, qui nous donnera le droit d'être informés. J'ai déjà eu des nouvelles du bureau de libération conditionnelle en ce qui concerne les meurtriers dans notre cas. Nous avons le droit d'être mis au courant de tout changement de situation. Tout ce qu'il faut se demander, c'est: s'ils ne nous le disent pas, à qui la faute ou qui est responsable de nous renseigner?

En Ontario, on a établi une ligne 1-800 qui devrait commencer à fonctionner au début janvier. Il ne fait aucun doute que des progrès ont été réalisés à cet égard et que cela est probablement le résultat des pressions exercées.

Le sénateur Milne: Madame la présidente, j'aimerais préciser que le sénateur Cools faisait allusion à une réponse que j'ai donnée au sénateur St. Germain au Sénat. Je veux m'assurer que les choses sont claires. Aucun détenu libéré en vertu de l'article 745.6 n'a commis d'autre meurtre.

Je tiens à vous répéter, madame Mahaffy, comme je l'ai fait pour Mme Boyd, car je ne veux pas que vous sortiez d'ici avec de faux espoirs, que le comité peut uniquement approuver le projet de loi C-45, le rejeter ou l'amender. Nous ne pouvons pas nous débarrasser de l'article 745. Cela ne relève pas de notre compétence.

Compte tenu de la situation, je vous poserai à toutes deux une question qui peut vous paraître très difficile. Si vous ne voulez pas y répondre ou trouvez cela trop difficile, je comprendrai très bien. Si vous étiez à notre place, compte tenu du fait que l'article 745.6 continuera d'exister, préférez-vous qu'on accepte ce projet de loi,

Ms Mahaffy: I urge you to defeat it. We have been through the process, and the bill was at second reading stage before committee for a total review, and that was strongly supported by the Liberal Party. Then, all of a sudden, Bill C-45 appeared amending the section but not repealing it.

Every person I listened to before the Commons committee, myself included, felt rushed. This is a bill about time — time spent by the killer, time spent by government, time spent by a judge and jury, our time spent. I do not think that there has been enough discussion and enough time spent on this bill. It is a very important bill. I feel that how we live with murderers is right at the apex of our society.

Ms Boyd: I cannot support it. I have never wavered in that stand. Since this started, since I found out about it, I have wanted its total repeal. It must be taken out. It is not good. It supplies the victim with nothing. It imbalances the scale of the proceeds of justice.

Senator Milne: However, given that we cannot repeal it —

Ms Boyd: I understand what you are saying.

Senator Milne: — would you like this passed or not?

Ms Boyd: I would ask you to not pass it.

Senator Gigantès: This morning we heard from groups who indicated that this bill is too stiff for murderers, but they also wanted it defeated. You are speaking on behalf of the victims, and you too want it defeated. What are we to make of this?

Ms Mahaffy: I do not know who made their presentation this morning, but those who want the amendments defeated like it better without the amendments because they feel they can designate and differentiate between a person who kills once and one who kills more than one person. It is not a good way to deal with multiple murderers or people who kill more than once, but it is saying that the more you kill, the worse you are.

The amendments will not help. The amendments will not make the sentence any softer for them. It is a matter of how we deal with the mass murderers.

The amendment related to unanimity requires that there be unanimity only in the first vote. If the jury is unanimous they will get a hearing and there will be a reduction of years. However, if they do not agree on the number, as I understand from reading between the lines, they revert to a situation where only two-thirds of the voters must agree.

That is why I ask that you defeat the bill, and I support others who have urged you to do the same.

We have to live with murderers. I never give up on humanity and on helping others. We all have to modify our behaviours in a way that society will accept us. If we cannot control our

quitte à essayer de le rendre un peu plus sévère, ou qu'on rejette?

Mme Mahaffy: Je vous exhorte à le rejeter. Nous avons suivi le processus. Le projet de loi a fait l'objet d'une deuxième lecture par le comité, c'est-à-dire d'un examen complet, et a reçu l'appui sans réserve du Parti libéral. Puis, tout à coup, le projet de loi C-45 est apparu et a modifié l'article sans l'abroger.

Tous les témoins qui ont comparu devant le comité des Communes, dont moi-même, se sont sentis bousculer. C'est un projet de loi à propos du temps — le temps que le meurtrier passe en prison, le temps que lui consacrent le gouvernement, le juge et le jury, le temps que nous lui consacrons. Je ne crois pas qu'on ait suffisamment discuté du projet de loi et qu'on lui ait consacré suffisamment de temps. C'est un projet de loi très important. J'estime que notre façon de vivre avec les meurtriers est un aspect primordial de notre société.

Mme Boyd: Je ne peux pas appuyer ce projet de loi. J'ai toujours maintenu cette position. Depuis le début, depuis que j'ai découvert l'existence de cet article, j'ai réclamé son abrogation sous une bonne et due forme. Cet article doit être éliminé. Il est nuisible. Il n'offre rien aux victimes. Il déséquilibre la balance de la justice.

Le sénateur Milne: Cependant, comme nous ne pouvons pas l'abroger...

Mme Boyd: Je vois ce que vous voulez dire.

Le sénateur Milne: ... considérez-vous qu'il devrait être adopté ou non?

Mme Boyd: Je vous demanderais de ne pas l'adopter.

Le sénateur Gigantès: Ce matin, nous avons entendu des groupes qui trouvent que ce projet de loi est trop sévère à l'égard des meurtriers et qui veulent eux aussi qu'il soit rejeté. Vous parlez au nom des victimes et vous voulez, vous aussi, qu'il soit rejeté. Que devons-nous en déduire?

Mme Mahaffy: J'ignore qui sont les témoins qui ont comparu ce matin, mais ceux qui réclament le rejet des modifications croient pouvoir faire la distinction entre une personne qui commet un seul meurtre et celle qui en commet plus d'un. Ce n'est pas ainsi qu'il faut aborder le problème des auteurs de meurtres multiples, mais cela revient à dire que plus une personne commet de meurtres, pire elle est.

Ces modifications ne seront d'aucune aide. Elles n'adouciront pas la peine des meurtriers. La question est de savoir quelles sont les mesures à prendre à l'égard des auteurs de meurtres multiples.

La modification relative à l'unanimité exige l'unanimité uniquement lors de la première décision. Si la décision du jury est unanime, le meurtrier aura droit à une audition et sa période d'inadmissibilité sera réduite. Cependant, si le jury ne s'entend pas sur le nombre d'années, d'après mon interprétation, la décision peut alors être prise par les deux tiers de ses membres.

C'est pourquoi je vous demande de rejeter ce projet de loi et j'appuie ceux qui vous ont exhorté à faire de même.

Nous devons vivre avec les meurtriers. Je n'ai pas perdu espoir dans l'humanité et je n'ai pas renoncé à aider les autres. Nous devons tous modifier notre comportement pour que la société ne

behaviour, then we will not be able to live in society; we will have to live outside society.

Again, the amendments have not changed the situation for those people. If they do not qualify because they happen to have killed two people, then they will not get a judicial review. It is still too harsh. They are still looking at 25 years in jail.

I would like to see more help and more money going to corrections. These people, like us, are learning to live a new life and they need help.

Rather than having them learn golf, which is not a life skill, they could be learning and enjoying other things, whether they be artistic, mechanical or whatever, but something that would be safe enough for them to do and which would allow the guards to feel safe. For example, if there are enough guards, the prisoners could use tools that might otherwise be considered unsafe.

I almost consider those who are incarcerated as an untapped resource. Perhaps they can help other Canadians. They are being paid. There are more interesting things for them to do. I do not like the fact that some prisoners in the hell hole will be monitored electronically. They will have no human contact. That is inhumane.

Senator Gigantès: We were told by the groups we heard this morning that, after 25 years, they will be released in any event.

The Chairman: They will be eligible for parole.

Senator Gigantès: If they are paroled after 25 years, their rehabilitation may be less effective than if they had had the hope of being eligible before the 25 years were served.

Ms Mahaffy: If they are sitting doing nothing, if they do not feel useful, if they do not like themselves, then you get into the realm of hope.

However, if capital punishment is not a deterrent, then how can we logically say that hope is, and that it will deter their behaviour? How can we say that if they are waiting just 15 years for their judicial review? As to them being occupied in something interesting and constructive, the corrections workers who testified before the Commons committee found that the lifers were the most docile. Once they had reached the resolve that this was the type of life they had to lead, then they got on with living.

Senator Gigantès: Am I correct in saying that you think our prisons contain people who should not be in prison and that they, in fact, form the vast majority of the prison population; and that if we did not imprison them we would have resources to do the things you suggest?

Ms Mahaffy: I am referring to those who commit the non-personal types of crime. I refer to crimes against property. For example, someone who has embezzled \$4 million is sent to prison for seven years while a grandfather who has been molesting his

accepte. Si nous ne pouvons pas contrôler notre comportement, nous ne pourrions pas vivre en société. Nous devons vivre en marge de la société.

Ici encore, les modifications proposées n'ont pas changé la situation de ces gens. S'ils ne sont pas admissibles parce qu'ils ont assassiné deux personnes, ils n'auront pas droit à une révision judiciaire. C'est encore trop sévère. Ils devront passer 25 ans en prison.

J'aimerais que l'on offre plus d'aide et plus d'argent au système correctionnel. Ces gens, comme nous, apprennent à refaire leur vie et ont besoin d'aide.

Plutôt que de leur apprendre à jouer au golf, ce qui ne les prépare pas à la vie active, on pourrait leur apprendre autre chose qui leur plairait, que ce soit au niveau artistique, mécanique ou quoi que ce soit, mais qui ne présenterait pas de risque ni pour eux, ni pour les gardiens. Par exemple, s'il y a suffisamment de gardiens, les prisonniers pourraient utiliser des outils qui autrement pourraient être considérés dangereux.

Je considère presque les détenus comme une ressource non exploitée. Ils pourraient peut-être aider d'autres Canadiens. On les paie. On pourrait leur faire faire des choses plus intéressantes. Je n'aime pas savoir que certains prisonniers en isolement font l'objet d'une surveillance électronique. Ils n'auront aucun contact humain. C'est inhumain.

Le sénateur Gigantès: Les groupes qui ont comparu ce matin nous ont dit qu'après 25 ans, ils seront libérés de toute façon.

La présidente: Ils seront admissibles à la libération conditionnelle.

Le sénateur Gigantès: S'ils sont libérés sous condition après 25 ans, leur réadaptation risque d'être plus difficile que s'ils avaient eu l'espoir d'être admissibles à la libération avant d'avoir purgé 25 ans de prison.

Mme Mahaffy: S'ils sont là à ne rien faire, s'ils ne se sentent pas utiles, s'ils ne s'aiment pas, c'est là où la question d'espoir intervient.

Cependant, si la peine de mort n'est pas une mesure de dissuasion, comment pouvons-nous logiquement prétendre que l'espoir permettra de modifier leur comportement? Comment pouvons-nous dire une telle chose s'ils n'ont qu'à attendre 15 ans avant d'avoir droit à une révision judiciaire? Quant à les occuper à des activités intéressantes et constructives, les agents de correction qui ont comparu devant le comité de la Chambre ont constaté que les condamnés à perpétuité étaient les détenus les plus dociles, une fois qu'ils se sont fait à l'idée que ce serait désormais leur mode de vie.

Le sénateur Gigantès: Donc, vous croyez qu'il y a des gens dans nos prisons qui ne devraient pas y être et qui constituent en fait le gros de la population carcérale; et que si nous ne les mettions pas en prison, nous aurions des ressources pour prendre les mesures que vous proposez?

Mme Mahaffy: Je parle de ceux qui commettent des crimes contre les biens et non contre la personne. Par exemple, on envoie en prison pendant sept ans une personne qui a détourné des fonds d'une valeur de quatre millions de dollars tandis qu'un grand-père

granddaughters for seven years receives a sentence of two years less a day. It is not fair.

There are horrible sentences out there. Those who commit crimes against property and who are serving over two years, should be in an institution learning and working their eight-hour day as the rest of us have to do in order to support ourselves. However, they should be in a section separate from those who are dangerous. We have all heard the expression that those who go into prison come out better criminals because they have been taught in prison. Let's keep the embezzler away from someone who robs a bank with a gun, which is certainly a quicker and faster crime to commit than embezzling money over a number of years.

Senator Wood: Madam Chair, I do not want to question Senator Milne's statistics. However, I have a paper given to me by the Department of Justice of Canada which states that four of the 50 who received some reduction in their parole eligibility date have reoffended. One of them reoffended, one is lawfully at large, and two were revoked because they breached parole conditions.

The Chairman: Those are not with respect to murder, though, senator. We have more recent statistics which I would be pleased to share with you. They are for October 1996. I will ensure that you receive the most updated statistics.

If there are no other questions, I wish to thank you both. I know this has been an emotional experience for you.

Ms Mahaffy: I would just like to say that I am going away with more energy than I came in with, Madam Chairman.

The Chairman: Thank you again.

The committee adjourned.

qui a agressé sexuellement ses petites-filles pendant sept ans condamné à deux ans de prison moins un jour. C'est injuste.

Certaines peines imposées sont terribles. Les auteurs de crimes contre les biens, condamnés à purger plus de deux ans de prison devraient être dans un établissement où ils peuvent apprendre à travailler huit heures par jour comme le reste d'entre nous faisons pour subvenir à nos besoins. Ils devraient toutefois être séparés des détenus dangereux. Nous avons tous entendu dire qu'à leur sortie de prison, les détenus sont devenus de meilleurs criminels à cause de tout ce qu'ils y ont appris. Il ne faut pas donner à l'auteur d'un détournement de fonds l'occasion d'être en contact avec l'auteur d'un vol à main armée, car c'est évidemment un crime qui donne des résultats beaucoup plus immédiats que le détournement de fonds sur plusieurs années.

Le sénateur Wood: Madame la présidente, je ne veux pas mettre en doute les statistiques présentées par le sénateur Milne. J'ai toutefois un document qui m'a été remis par le ministère de la Justice, où on indique que quatre des 50 prisonniers qui ont vu leur période d'inadmissibilité réduite ont récidivé. L'un d'entre eux a récidivé, l'un court toujours, et deux ont vu leur libération révoquée parce qu'ils en ont enfreint les conditions.

La présidente: Il ne s'agit toutefois pas de meurtre, sénateur. Nous avons des chiffres plus récents que je me ferai un plaisir de vous communiquer. Ils remontent à octobre 1996. Je m'assure que vous recevrez les chiffres les plus récents.

S'il n'y a pas d'autres questions, je tiens à vous remercier des deux. Je sais que cela a été une expérience éprouvante pour vous.

Mme Mahaffy: J'aimerais simplement dire que je sortirai de là avec plus d'énergie qu'à mon arrivée, madame la présidente.

La présidente: Merci encore.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Morning sitting:

From the Canadian Criminal Justice Association:

Mr. Mathew Yeager, Secretary;
Mr. Brian Gough, ex-offender, serving life on parole;

Ms Johanne Vallée, Member, Director General, Quebec
Association of Social Rehabilitation Agencies.

From the Church Council on Justice and Corrections:

Mr. Rick Prashaw, Communications Coordinator.

From the St. Leonard's Society of Canada:

Ms Elizabeth White, Executive Director;
Mr. Donald Evans, Board of Directors.

Afternoon sitting:

From Action for Victims:

Mrs. Darlene Boyd, Member;
Mrs. Debbie Mahaffy, Director.

Séance de l'avant midi:

De l'Association canadienne de justice pénale:

M. Mathew Yeager, secrétaire;
M. Brian Gough, ancien prisonnier condamné à perpétuité sous libération conditionnelle;

Mme Johanne Vallée, membre, directrice générale, Association des services de réhabilitation sociale du Québec;

Du Conseil des églises pour la justice et la criminologie:

M. Rick Prashaw, coordonnateur des Communications.

De La Société Saint-Léonard du Canada:

Mme Elizabeth White, directrice exécutive;
M. Donald Evans, Conseil d'administration.

Séance de l'après-midi:

D'«Action for Victims»:

Mme Darlene Boyd, membre;
Mme Debbie Mahaffy, directrice.

C24
32



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Wednesday, November 27, 1996

Le mercredi 27 novembre 1996

Issue No. 37

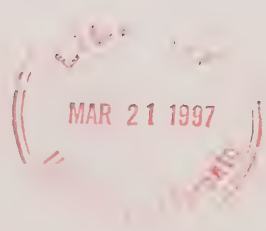
Fascicule n° 37

Sixth meeting on:
Examination of Bill C-45,
An Act to amend the Criminal Code
(judicial review of parole ineligibility)
and another Act

Sixième réunion concernant:
Examen du projet de loi C-45, Loi modifiant
le Code criminel (révision judiciaire de
l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et
une autre loi en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Anderson	Lewis
Beaudoin	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Ghitter	Moore
Gigantès	Pearson
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Anderson was substituted for that of the Honourable Senator Milne (*November 27, 1996*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Anderson	Lewis
Beaudoin	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Ghitter	Moore
Gigantès	Pearson
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Anderson est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 27 novembre 1996*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 27, 1996

(50)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, in Room 505, Victoria Building, at 3:17 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Anderson, Beaudoin, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Moore, Nolin and Pearson (11).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

Professor Patrick Healy, Faculty of Law, McGill University.

Professor Julian Roberts, University of Ottawa.

From the Department of Justice:

Mr. Howard Bebbington, Counsel, Judicial Affairs Unit, Public Law Sector.

From the Canadian Bar Association:

Ms Joan Berkovitch, Senior Director, Legal and Governmental Affairs;

Professor Allan Manson, Queen's University, Member of the Imprisonment and Release Committee.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 22, 1996, the Committee continued its consideration of Bill C-45, An Act to amend the Criminal Code (judicial review of parole ineligibility) and another Act. (*See Issue No. 32, Wednesday, October 30, 1996, for full text of Order of Reference.*)

The Chair made an opening statement.

Professor Patrick Healy made a statement.

Professor Julian Roberts made a statement.

Professors Healy and Roberts answered questions.

Mr. Bebbington addressed several issues raised by the Committee in their questions to Professors Healy and Roberts.

At 4:35 p.m., the sitting was suspended.

At 5:58 p.m., the sitting was resumed.

Ms Berkovitch made a statement.

Professor Allan Manson made a statement and, together with Ms Berkovitch, answered questions.

Senator Nolin asked a question of the Chair regarding the committee's options with respect to Bill C-45.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 27 novembre 1996

(50)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 17, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Beaudoin, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Moore, Nolin et Pearson (11).

Également présente: Marilyn Pilon, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

M. Patrick Healy, faculté de droit, Université McGill.

M. Julian Roberts, Université d'Ottawa.

Du ministère de la Justice:

M. Howard Bebbington, conseiller juridique, Service des affaires judiciaires, Politiques en matière de droit public.

De l'Association du Barreau canadien:

Mme Joan Berkovitch, directrice principale, Affaires juridiques et gouvernementales;

M. Allan Manson, Université Queen's, membre du Comité sur l'emprisonnement et la libération.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 octobre 1996, le comité poursuit son examen du projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 32 du mercredi 30 octobre 1996.*)

La présidente fait une déclaration.

M. Patrick Healy fait une déclaration.

M. Julian Roberts fait une déclaration.

MM. Healy et Roberts répondent aux questions.

M. Bebbington traite de plusieurs points soulevés par les membres du comité dans les questions qu'ils ont adressées aux professeurs Healy et Roberts.

À 16 h 35, la séance est suspendue.

À 15 h 58, le comité reprend ses travaux.

Mme Berkovitch fait une déclaration.

M. Allan Manson fait une déclaration et répond aux questions avec l'aide de Mme Berkovitch.

Le sénateur Nolin pose une question à la présidente au sujet des options qui s'offrent au comité en ce qui concerne le projet de loi C-45.

The committee discussed future business.

At 7:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le comité discute de ses futurs travaux.

À 19 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 27, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-45, to amend the criminal code (judicial review of parole ineligibility) and another Act, met this day at 3:17 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

{English}

The Chair: This afternoon we are dealing with Bill C-45. I will adjourn this session at 4:45 p.m. so that we can return to the Senate Chamber, where I understand whips from both parties are desirous of our presence. I hope that we will be able to hear from Professor Patrick Healy of McGill University and Professor Julian Roberts of the University of Ottawa first, and then we will hear from the Canadian Bar Association after we have returned following the votes.

We have at the table now Professor Patrick Healy of McGill University. Welcome.

Professor Patrick Healy, McGill University: Madam Chair and honourable senators, it is a great pleasure for me to be here. It is a particular pleasure for me to accept the invitation of the Senate to testify on Bill C-45.

I am a professor of law at McGill University. I teach criminal law and related topics. I should like to make a few quick points, and, if I can answer your questions, I will do the best I can.

It seems to me that Bill C-45 raises two questions for your consideration. The first is the question of principle, and the other is a question of procedure. The question of principle is whether the policy of the law previously enacted by Parliament in what is now section 745.6 of the Criminal Code is a good policy that should be maintained. The question of procedure is whether it is nonetheless desirable for adjustments or amendments to be made to the manner in which applications under section 745.6 are considered.

On the question of principle, the Government of Canada, in Bill C-45, has said that the policy behind section 745.6 is, in its view, a good policy. I will come to that policy in a moment. It has also said in Bill C-45 that even though it might be a good policy, there are some adjustments that should be made to strengthen that policy and to make section 745.6 a measure which enjoys the confidence of all Canadians.

What is the policy behind section 745.6? Under the law as it stands at the moment, section 745.6 gives a person convicted of murder, after a lapse of 15 years, what I might call a chance at a chance — that is, a chance taken before a jury to have his or her case for reduction in parole ineligibility considered by the National Parole Board. It is a chance at a chance.

What does Bill C-45 do? It changes it so it is not a chance at a chance, but a chance at a chance at a chance. It builds in an additional level of screening for deserving cases. As well, from

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 27 novembre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence, s'est réuni en ce jour à 15 h 17 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

{Traduction}

La présidente: Nous examinons cet après-midi le projet de loi C-45. Je leverai la séance à 16 h 45 afin que nous puissions nous rendre au Sénat, où je crois savoir que les whips des deux partis souhaitent notre présence. J'espère que nous pourrons entendre d'abord M. Patrick Healy, de l'Université McGill, et M. Julian Roberts, de l'Université d'Ottawa. Nous accueillerons l'Association du Barreau canadien à notre retour, après les votes.

Écoutons maintenant M. Patrick Healy, de l'Université McGill. Monsieur Healy, soyez le bienvenu.

M. Patrick Healy, Université McGill: Madame la présidente, honorables les sénateurs, je suis très heureux d'être ici aujourd'hui. C'est pour moi un honneur que d'accepter l'invitation du Sénat à venir témoigner au sujet du projet de loi C-45.

J'enseigne le droit pénal et les matières connexes à l'Université McGill. Je vais d'abord faire quelques brèves remarques, puis je m'efforcerai de répondre à vos questions.

Il me semble que le projet de loi C-45 soulève deux questions dont vous devez tenir compte. La première a trait au principe, la deuxième à la procédure. Sur le plan des principes, il s'agit de déterminer si la politique que le Parlement a adoptée lorsqu'il a promulgué l'article 745.6 du Code criminel est valable et devrait être maintenue. La question de procédure porte sur les modifications qu'il conviendrait tout de même d'apporter à la façon dont les demandes présentées en vertu de l'article 745.6 sont examinées.

Au sujet de la question de principe, le gouvernement du Canada déclare, dans le projet de loi C-45, que la politique sous-jacente à l'article 745.6 est, à son avis, valable. J'y reviendrai dans un instant. Le gouvernement affirme aussi dans le projet de loi C-45 que, même si le principe en est valable, il convient d'apporter quelques changements à la loi pour renforcer la politique et faire de l'article 745.6 une mesure qui inspire vraiment confiance à tous les Canadiens.

Quelle est la politique sous-jacente à l'article 745.6? Dans la loi actuelle, l'article 745.6 donne à une personne reconnue coupable de meurtre, au bout d'une période de 15 ans, ce que j'appellerais l'ombre d'une chance — la possibilité de se présenter devant un jury pour obtenir que la Commission nationale des libérations conditionnelles réduise le délai préalable à la libération conditionnelle qui lui a été imposé. C'est l'ombre d'une chance.

Que fait le projet de loi C-45? Il ramène cette ombre d'une chance à l'ombre de l'ombre d'une chance. Il ajoute un niveau de vérification pour les cas méritants. En outre, il exclut de la

the class of persons who might seek review under section 745.6, Bill C-45 subtracts those who have been convicted of multiple murders, so there is a reduction in the number of people who might seek a chance at a chance at a chance.

What is the evidence we have with respect to the operation of section 745.6? There is no evidence, I would suggest to you, honourable senators, that the measures in the Criminal Code at the moment have been a failure. Of all the cases that have been considered so far, it is true that a majority of applications have succeeded, but it is equally true and far more important, I would suggest to you, that the number of people whose parole dates have been advanced have not reoffended in any degree that should cause alarm to the Parliament of Canada.

I submit to you that the policy underlying section 745.6 has been proved a good policy in practice. This is not to say that every person who has succeeded in an application of section 745.6 has gone without any form of blemish, but there have been something in the order of 200 successful applications from which there has been one charge of an indictable offence, two or three cases of breach of parole conditions, and perhaps one or two pending charges. I emphasize that none of these are cases involving a reoffending homicide.

It would appear that, on the numbers I have just recited to you, the policy of section 745.6, which does include an element of risk in releasing convicted murderers before their full time has expired, has served Canadians well. There has been no appreciable threat, and I emphasize this as strongly as I possibly can, to the protection of Canadian society.

You might have heard in proceedings before you a great deal of talk about different aims in sentencing policy in Canadian law. There is no aim higher than the protection of the Canadian public. I would suggest to you that there is no empirical evidence to suggest that the protection of Canadian society has been diminished by the application of section 745.6. I would suggest, in fact, that section 745.6 is entirely consistent with the protection of the Canadian public.

If the policy of the law is to give the convicted person, after 15 years, a chance at a chance at a chance, let us consider for a moment precisely what that means. It means that, having regard to the conduct of the offender in prison and a variety of other factors, there is reason to believe that given the protection of the Canadian public it may be safe for this person to be considered for earlier release. This does not mean that a person who has been sentenced to life has his sentence in any way commuted from that principle. The only way in which you can eliminate a life sentence is by a pardon, and that simply does not occur. A life sentence remains with someone, whether or not that person is released for life. The policy of section 745.6 allows the representatives of the community, through the jury and through the National Parole Board, to consider whether there is something in the circumstances of the offender that makes it consistent with the protection of the Canadian public for that person to be considered for early release.

catégorie des personnes qui pourraient demander une révision en vertu de l'article 745.6 les personnes condamnées pour plusieurs meurtres, ce qui réduit encore le nombre de détenus susceptibles de se prévaloir de cette ombre de l'ombre d'une chance.

Qu'avons-nous à vous présenter comme preuve de l'effet de l'article 745.6? À mon avis, honorables sénateurs, rien ne prouve que les mesures inscrites actuellement dans le Code criminel nous donnent pas les résultats voulus. À en juger par les cas que nous avons examinés jusqu'à maintenant, il est vrai que la plupart des demandes ont été agréées, mais il est également vrai et, à mon avis, beaucoup plus important que le nombre de personnes dont la libération conditionnelle a été avancée n'ont pas récidivé dans une proportion propre à susciter l'inquiétude du Parlement du Canada.

Je veux faire valoir que la politique sous-jacente à l'article 745.6 a donné de bons résultats dans la pratique. Je ne prétends pas pour autant que toutes les personnes libérées sous condition en vertu de l'article 745.6 n'ont plus jamais commis la moindre infraction, mais sur quelque 200 détenus ainsi libérés, un seul a perpétré un acte criminel, deux ou trois ont enfreint leurs conditions de libération et deux ou trois peut-être sont actuellement sous le coup d'accusations. Je souligne le fait qu'aucune de ces affaires ne se rapporte à un nouvel homicide.

Il semble que, d'après les chiffres que je viens de vous citer, la politique sous-jacente à l'article 745.6, qui comporte un certain risque puisqu'elle permet de libérer des meurtriers avant la fin de la peine, a été profitable pour les Canadiens. On n'a constaté aucune menace appréciable, et je tiens à insister sur ce fait, pour ce qui est de la protection de la société canadienne.

On vous a peut-être beaucoup parlé, lors de vos audiences, de différents objectifs de la politique en matière de détermination de la peine dans le droit canadien. Aucun ne surpasse la protection de la population. Selon moi, il n'y a pas de preuve concrète que la société canadienne est moins bien protégée depuis l'entrée en vigueur de l'article 745.6. Au contraire, je crois que cet article est parfaitement conforme au principe de la protection de la population canadienne.

Si la politique vise à donner au condamné l'ombre de l'ombre d'une chance, après 15 ans de détention, voyons un peu ce que cela signifie précisément. Cela signifie que, compte tenu de la conduite du délinquant en prison et de divers autres facteurs, il y a des motifs de croire que, eu égard à la protection de la population canadienne, il n'y a peut-être aucun danger à libérer cette personne plus tôt que prévu. Cela ne signifie pas que la peine d'emprisonnement à perpétuité est commuée. Le seul mécanisme qui permet d'effacer une peine d'emprisonnement à vie est le pardon, et ce n'est pas une option dans les cas qui nous occupent. La condamnation à perpétuité suivra la personne toute sa vie, qu'elle soit ou non libérée. La politique sous-jacente à l'article 745.6 donne aux représentants de la collectivité, par l'entremise du jury et de la Commission nationale des libérations conditionnelles, la possibilité de vérifier si, par certains aspects, la situation du délinquant indique qu'il ne serait pas contraire au principe de la protection de la population canadienne d'envisager une libération anticipée.

If you eliminate all possibility for review of parole ineligibility, the policy would mean that it does not matter who the offender is, murder is an offence for which there would be a minimum term of say 15 or 25 years, depending on whether it is first or second degree. Not all murderers are alike, even though murder is perhaps the most serious offence known in our criminal law.

Consider a contrast between two different kinds of cases. On the one hand, you have the Olsons and the Bernardos. Under no circumstances would either of those offenders have any chance of a successful review of the period of parole ineligibility. On the other hand, consider the possibility of a case of what is sometimes called in the press "mercy killing". These are often tragic cases in which the prosecutor often has no alternative but to charge murder because there is evidence of an intentional killing. However, the circumstances in which those kinds of intentional killings take place are not comparable to the kind of killings with which Bernardo and Olson have been convicted.

Is there not, in the policy of Canadian criminal law, room for us to consider, at some point after a substantial period of imprisonment, whether there is any purpose being served by the continued detention of a mercy killer? I would suggest to you that there are sufficient differences in the circumstances of the offences that there should be some latitude in the law to allow for review at a suitable date. However, I emphasize again that never will you find the likes of Mr. Olson or Mr. Bernardo being released under an application brought through section 745.6 of the Criminal Code.

Going away from policy and on to procedure, it is true that while Bill C-45 maintains the policy that was originally enacted, it has made some changes of a procedural nature, and these are important. I have already mentioned one which is to exclude a class of offenders from making an application under section 745.6, and those are multiple murderers.

The procedural changes proposed in Bill C-45 are basically measures which would allow for additional screening through a preliminary application to a judge. A judge would be required to decide whether there is a reasonable prospect of success in the application. Only if the judge decides that there is a reasonable prospect of success will the convicted person have an opportunity to make application before a jury.

Consider carefully exactly what the function of the judge is in this matter. The judge will rule out any case in which there is no hope of a successful application under section 745.6. You should not think for a moment that the test of a reasonable prospect of success means that the judge decides whether the accused or applicant is likely to succeed. The judge decides only whether there is a case to be put for the consideration of the jury. It will be entirely for the jury to decide whether or not the evidence warrants favourable consideration.

Another procedural change made in Bill C-45, would be that the jury — assuming the case gets to the jury — would have to decide the matter unanimously. This change and the screening function performed by the judge provide, in my submission,

Si l'on élimine toute possibilité de révision du délai préalable à la libération conditionnelle, la politique serait que, quel que soit le délinquant, le meurtre est un crime sanctionné par une peine minimale de 15 ou de 25 ans, par exemple, selon qu'il s'agit d'un meurtre au premier ou au deuxième degré. Tous les meurtriers ne se ressemblent pas, même si le meurtre est peut-être le crime le plus grave inscrit dans notre droit pénal.

Prenons deux cas bien différents. D'une part, vous avez les Olsons et les Bernardos. Jamais au grand jamais ces délinquants n'auront la moindre chance de faire agréer une demande de révision du délai préalable à la libération conditionnelle. D'autres part, vous avez des affaires relevant de ce que les médias appellent parfois les «crimes de compassion». Il s'agit souvent d'affaires tragiques dans lesquelles le procureur n'a guère d'autre choix que de porter des accusations de meurtre, parce qu'il y avait intention de tuer. Les circonstances dans lesquelles ces meurtres volontaires sont commis n'ont toutefois rien de comparable avec le genre d'homicides pour lesquels Bernardo et Olson ont été condamnés.

Dans la politique qui fonde le droit pénal canadien, n'y a-t-il pas lieu de vérifier si, après une période d'emprisonnement assez longue, le maintien en détention d'une personne condamnée pour meurtre par compassion est d'une quelconque utilité? Je crois que les circonstances entourant les crimes peuvent être suffisamment différentes pour que la loi prévoit une certaine latitude afin de permettre la révision de la peine, à un moment opportun. Je tiens toutefois à souligner à nouveau que vous ne verrez jamais de meurtriers comme MM. Olson ou Bernardo libérés en vertu de l'article 745.6 du Code criminel.

Voyons maintenant non plus l'aspect politique mais plutôt l'aspect procédural, et il est vrai que si le projet de loi C-45 maintient la politique originale il y apporte certains changements de procédure, des changements importants. J'en ai déjà mentionné un: l'exclusion d'une catégorie de délinquants qui ne sont pas autorisés à présenter de demande en vertu de l'article 745.6, soit les auteurs de meurtres multiples.

Les changements proposés dans le projet de loi C-45 en matière de procédure sont essentiellement des mesures de vérification supplémentaire, notamment l'examen préliminaire des demandes devant un juge. Le juge devra déterminer s'il est raisonnable de croire la demande recevable. Ce n'est que lorsque le juge décidera que la demande a des chances raisonnables d'être agréée que le condamné sera autorisé à la présenter à un jury.

Il faut bien comprendre la fonction du juge. Le juge écartera toute demande inacceptable en vertu de l'article 745.6. Il ne faut pas croire que le test des perspectives de succès raisonnables signifie que le juge déterminera si l'accusé ou le requérant est susceptible de réussir. Le juge décide simplement s'il y a des motifs de présenter le cas à un jury. C'est au jury qu'il reviendra entièrement de décider si la preuve justifie une considération favorable.

Le projet de loi C-45 modifierait aussi la procédure puisque le jury — à supposer que l'affaire se rende jusque-là —, devra prendre une décision unanime. Ce changement et la vérification par un juge donnent, à mon avis, une garantie de protection

protection for the families of victims. In other words, these two measures will ensure that only serious cases — cases that have a chance of success — will go forward for consideration ultimately by the National Parole Board.

Although the provisions in this legislation are not entirely easy to follow in all respects, I have no doubt that there is additional protection for the families of victims in these matters through the admissibility of evidence which can be brought from the families of victims. Under a recent decision of the Supreme Court of Canada in *Swietlinski*, complemented by the measures of Bill C-45, the judge will have a discretion to admit the evidence of families of victims.

In conclusion to these preliminary remarks, I will reiterate what I said at the outset. You have before you a proposal that the policy in section 745.6 remains a good one and one that should be entrenched in the Criminal Code. You also have proposals that would introduce procedural changes which ensure that only the most serious and deserving cases will go forward for consideration by a jury and by the National Parole Board.

On balance, senators, I suggest to you, with all respect, that this is a measure which deserves your careful and favourable consideration.

The Chair: Thank you, Professor Healy.

I should now like us to hear from Professor Julian Roberts of the University of Ottawa because I think that when we ask our questions we might want to get replies from both speakers.

Professor Julian Roberts, University of Ottawa: Thank you, senators, for the invitation to speak to you. I should like to spend 30 seconds telling you who I am and why I have an interest in this subject. I have been working in the area of sentencing for about 15 years. I teach sentencing courses and I worked for the Department of Justice on the Sentencing Commission in the 1980s. It is an area I have followed carefully.

I am also interested in the issue of public opinion; public attitudes toward sentencing, parole and punishment. I just finished a book on this subject. That is an area I have been working in since 1976. Every academic has his or her area of expertise, and some have many areas of expertise. I have just this one.

In my view, the idea of section 745 is inherently sound; it is a good one. I think it could be made more acceptable politically and publicly, but I believe that the idea of providing lifers with this additional hope, as it were, is inherently sound and consistent with our principles of justice.

My bottom line about Bill C-45 is that it should be passed. I think it is sound. I disagree fairly strongly with a couple of elements of it, but in light of the climate, in light of the criticism we have had of section 745 as a provision, the bill is a good way

suffisante aux familles des victimes. Autrement dit, grâce à ces deux mesures, seuls les cas sérieux — ceux qui ont une chance de succès —, seront finalement soumis à l'examen de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Même si les dispositions de la loi ne sont pas toujours faciles à suivre à tous les égards, je suis convaincu que l'on offre une protection supplémentaire aux familles des victimes parce que la preuve qu'elles peuvent présenter sera considérée comme recevable. En se fondant sur une décision récente de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Swietlinski* et sur les mesures inscrites dans le projet de loi C-45, le juge pourra recevoir la preuve des familles des victimes.

Pour terminer mes remarques préliminaires, je veux répéter ce que j'ai affirmé au début de mon intervention. Vous avez devant vous une proposition voulant que la politique sous-jacente à l'article 745.6 soit toujours valable et mérite d'être consacrée par le Code criminel. Vous avez aussi des propositions qui modifieraient la procédure de façon que seuls les cas les plus sérieux et les plus méritants puissent être présentés à un jury et à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Tout bien pesé, sénateurs, je crois que c'est là un projet de mesure législative qu'il convient d'examiner avec soin et d'un oeil favorable.

La présidente: Merci, monsieur Healy.

Je donne maintenant la parole à M. Julian Roberts, de l'Université d'Ottawa, parce que j'aimerais que les deux intervenants puissent ensuite répondre ensemble à nos questions.

M. Julian Roberts, Université d'Ottawa: Merci, sénateurs, de m'accueillir ici aujourd'hui. Je vais vous expliquer en 30 secondes qui je suis et pourquoi je m'intéresse à ce sujet. J'œuvre dans le domaine de la détermination de la peine depuis une quinzaine d'années. Je suis chargé des cours sur la détermination de la peine et j'ai travaillé au sein de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, au ministère de la Justice, dans les années 80. C'est donc une question à laquelle je m'intéresse depuis longtemps.

Je m'intéresse aussi à l'opinion publique, aux attitudes de la population à l'égard de la détermination de la peine, de la libération conditionnelle et du châtement. Je viens de terminer un ouvrage sur ce thème. C'est un aspect que j'étudie depuis 1976. Tous les universitaires ont leur domaine de compétence, et certains en ont plusieurs. Je n'ai que celui-là.

À mon avis, la notion enchâssée dans l'article 745 est tout à fait valable; elle est saine. Je crois qu'elle pourrait être présentée d'une façon plus acceptable sur les plans de la politique et de l'opinion publique, mais l'idée de donner aux personnes qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité cet espoir supplémentaire puisque c'est de cela qu'il s'agit, est tout à fait louable et conforme à nos principes de justice.

Essentiellement, je crois qu'il faut adopter le projet de loi C-45. Je le considère très valable. Je m'oppose à deux ou trois de ses éléments, mais compte tenu du climat, compte tenu de l'examen auquel l'article 745 a été soumis, le projet de loi permet

of retaining the essential features of the provisions of section 745 while at the same time addressing some of the concerns.

I will explain how I arrived at these two conclusions. First, there are many myths about section 745 bandied about in the media, and it is worth dissipating a couple of them. First, if everyone got a positive response from juries at the 15-year mark, I would be opposed to section 745 because that would suggest that there is something wrong with the mandatory penalty of 25 years without parole. If no one got a positive response from juries at the 15-year mark, I would also be opposed to section 745, because that would seem to be a waste. The public would basically be saying, "Stop bringing these people before us because we do not want any of them to have an earlier application."

However, that is not the case, and this is an important feature of the functioning of section 745 which has passed somewhat unnoticed. Juries across this country have been reacting to these applications on their merits. Some people have been given the green light to make an earlier application at the 15- or 16-year point while in other cases juries have said that the applicants should wait a year, two years, or three years. In some cases, the applications have been denied outright, and in some cases the decision has been deferred, according to the provisions in the Criminal Code. To me, that is an interpretation that the system is functioning well in that juries are reacting as they should to the merits of the specific applications. It is a bit like a sentencing provision in which judges range from the minimum penalty to the maximum penalty on the scale. In other words, they are reacting to specific cases and not just jumping to the minimum or the maximum. That is worth noting. I believe that means that the Canadian public, as represented by these juries, are reacting with an appropriate response; denying in some cases and providing a reduction in others.

One of the criticisms of section 745 and of this particular bill is that they are contrary to the spirit of the Canadian public who do not want lifers to have this possibility. I have heard people say that section 745 is undemocratic because the people do not want this mechanism in the Criminal Code. I think that is crazy, with all due respect to people who hold that view, because if people do not want to let lifers have an earlier application, how is it that so many of these applications are positive? In about 48 per cent of the cases, according to the statistics I have seen most recently, juries across this country have allowed the individual to apply at the 15- or 16-year point. That seems to me to be a sign from the public that they accept the possibility that there are cases which may merit an earlier parole eligibility review.

That is a point worth making. I do not think the provision is inconsistent with public opinion. For people to say, as some critics of section 745 have, that it is against the will of the people, seems

efficacement de conserver les caractéristiques essentielles de l'article 745 tout en répondant à certaines préoccupations.

Je vais vous expliquer de quelle façon je suis parvenu à ces deux conclusions. Premièrement, de nombreux mythes entourent l'article 745, auquel les médias ont accordé beaucoup de publicité, et il convient d'en dissiper quelques-uns. Premièrement, si tous les requérants étaient bien accueillis par les jurys après une période de 15 ans de détention, je m'opposerais à l'article 745 parce qu'on pourrait croire que la peine obligatoire de 25 ans de détention sans possibilité de libération conditionnelle est sans fondement. Si aucune demande n'était jamais agréée par les jurys, après 15 ans de détention, je m'opposerais aussi à l'article 745, parce que ce serait une perte de temps. La population dirait essentiellement «Cessez de nous présenter des demandes de révision du délai préalable à la libération conditionnelle, nous ne voulons tout simplement pas réduire ce délai».

Toutefois, tel n'est pas le cas, et c'est un aspect important du mécanisme prévu à l'article 745 qui est passé un peu inaperçu. Les jurys de tout le pays examinent ces demandes en fonction de leurs mérites. Certaines personnes ont été autorisées à présenter une demande avant d'avoir purgé 15 ou 16 ans de prison, mais dans d'autres cas les jurys ont décidé que les requérants devaient attendre encore un an, deux ans ou trois ans. Parfois les demandes ont été tout simplement rejetées, parfois la décision a été reportée, conformément aux dispositions du Code criminel. À mes yeux, cela montre que le système fonctionne bien parce que les jurys tiennent compte, comme il se doit, des mérites de chaque demande. C'est un peu comme la disposition relative à la détermination de la peine, qui permet aux juges de choisir dans une gamme allant de la peine minimale à la peine maximale. Autrement dit, la peine peut être adaptée à la gravité du cas, le choix ne se limite pas à un minimum et à un maximum. Il convenait de le signaler. J'y vois un signe que la population du Canada, représentée par les jurys, répond adéquatement; certaines demandes de réduction du délai sont refusées et d'autres, acceptées.

On a entre autres reproché à l'article 745 et à ce projet de loi en particulier d'être contraires à la mentalité des Canadiens, qui ne veulent pas que les personnes condamnées à l'emprisonnement à vie aient cette possibilité. J'ai entendu des gens dire que l'article 745 n'était pas démocratique parce que la population ne veut pas de ce mécanisme dans le Code criminel. À mon avis, malgré tout le respect que j'ai pour les personnes qui professent cette opinion, cela n'a aucun sens; si la population ne veut vraiment pas que les condamnés à vie aient le droit de faire une demande plus tôt que prévu, comment peut-on expliquer qu'un si grand nombre de ces demandes soient agréées? Dans environ 48 p. 100 des cas, selon les statistiques les plus récentes que j'ai consultées, les jurys du pays ont permis à l'intéressé de présenter une demande au bout de 15 ou 16 ans d'emprisonnement. Il me semble donc que la population accepte la possibilité que, dans certains cas, l'intéressé mérite une révision anticipée du délai préalable à la libération conditionnelle.

C'est un aspect que je me devais de souligner. Je ne crois pas que la disposition soit contraire à l'opinion publique. Certains détracteurs de l'article 745 affirment que l'on va ainsi à l'encontre

to me to fly in the face of the facts. If every jury were responding by denying, I think there might be some merit to that view, but that is not the case.

This, of course, produces a paradox. If everyone is opposed to parole for lifers, then how is it that the juries are reacting differently? That paradox can be resolved when you consider the methodology which people use to answer the question of where the public stands. There was a poll conducted five years or eight years ago by the Sentencing Commission. A representative sample of the public were asked: "Are you in favour of parole for people convicted of murder?" Eighty per cent said that they were opposed. How is that consistent with the fact that juries are reacting in a different way?

I believe that the answer lies in the observation that juries obviously have more information at their disposal in section 745 applications than do members of the public who just answer simple, uninformed questions on a public opinion survey. I do not think, therefore, that this application procedure is inconsistent with public opinion. I think the public are apprehensive about the possibility of having a feature of this nature, but they are willing to countenance earlier parole eligibility, and that is reflected in the decisions of the juries to date.

There are two principal grounds from the perspective of sentencing theory to oppose the possibility of early parole for people who have been sentenced to 25 years or a term of that very long nature. They are the grounds of desert and dangerousness.

It has been argued that, on the ground of dangerousness, this provision is creating a danger for the Canadian public; that when these individuals are released, if they are released by the parole board, they thereafter constitute a threat to society. The evidence for this is just not there. As far as I have seen in the statistics, of the 69 positive responses and releases to date, we find one armed robbery conviction. I am not even sure whether it is a conviction or a charge. To make the argument that this group constitutes a danger to society seems not to be supported by the facts.

Turning to the second ground, even if they are not a danger, some people can argue with some merit that, on the grounds of desert, they should not have the ability to apply to the parole board before the 25-year period in terms of first degree murder because, somehow, the 25-year term is deserved and anything less than 25 years would not reflect the severity of the crime which, of course, is the most serious conceivable.

There is some merit to this argument, but the Canadian public would likely react by saying that, although most 25-year terms are given in cases where that is the appropriate period of parole ineligibility, there may be exceptional cases and that they would

de la volonté populaire, mais cela me paraît contredire les faits. Si tous les jurys rejetaient les demandes, on pourrait sans doute trouver un fond de vérité à cette opinion, mais ce n'est pas le cas.

Il en découle, évidemment, un paradoxe. Si toute la population est opposée à la libération conditionnelle de condamnés à vie, comment les jurys peuvent-ils réagir différemment? Ce paradoxe est résolu lorsque l'on examine la méthodologie utilisée pour poser la question à la population. Un sondage a été effectué il y a cinq ou huit ans par la Commission sur la détermination de la peine. On a posé à un échantillon représentatif de la population la question suivante: «Êtes-vous en faveur de la libération conditionnelle de personnes condamnées pour meurtre?» Quatre-vingt pour cent des répondants ont déclaré s'y opposer. Peut-on concilier cette opinion et le fait que les jurys réagissent différemment?

À mon avis, lorsqu'ils examinent les demandes présentées en vertu de l'article 745, les jurys ont évidemment plus d'information à leur disposition que la population qui répond à des questions simples et hors contexte dans le cadre de sondages d'opinion. Je ne crois pas, par conséquent, que cette procédure d'examen de demandes soit contraire à l'opinion publique. La population éprouve sans doute une certaine inquiétude à l'idée d'adopter une telle caractéristique, mais elle est disposée à admettre la possibilité d'une libération anticipée, comme le reflètent les décisions des jurys jusqu'à maintenant.

Du point de vue de la théorie de la détermination de la peine, il existe deux motifs principaux pour s'opposer à la libération anticipée de personnes qui ont été condamnées à 25 ans ou à une peine très longue par nature, soit le caractère mérité de la peine et la dangerosité du délinquant.

On a soutenu que, pour ce qui est de la dangerosité, cette disposition fait planer une menace sur la population canadienne; que lorsque ces personnes sont libérées, si elles sont libérées par la Commission des libérations conditionnelles, elles constituent par la suite une menace pour la société. Rien ne vient corroborer cette opinion. D'après les statistiques que j'ai vues, il y a eu jusqu'à maintenant 69 libérations, et ces libérations n'ont donné lieu qu'à une seule condamnation pour vol à main armée. Je ne suis même pas certain qu'il s'agit bien d'une condamnation et non pas d'une accusation. Les faits ne semblent pas appuyer l'assertion que ce groupe représente un danger pour la société.

Pour ce qui est du deuxième motif, certains soutiennent avec une certaine logique que, simplement pour respecter le principe du châtiment mérité, il faudrait interdire aux condamnés, même s'ils ne sont pas dangereux, de présenter une demande à la Commission des libérations conditionnelles avant d'avoir purgé les 25 années d'une peine pour meurtre au premier degré. On soutient en effet que, d'une certaine façon, la peine de 25 ans est méritée et qu'une durée inférieure ne refléterait pas le caractère abject d'un crime qui, évidemment, est le plus grave que l'on puisse concevoir.

Cet argument a une certaine valeur, mais la population canadienne réagirait sans doute en affirmant que, même si la plupart des peines de 25 ans sont imposées dans les cas où c'est le délai approprié pour l'admissibilité à la libération

be willing to have those exceptional cases considered on their merits.

The unfair aspect of the bill and the aspect with which I do not agree is the retroactive nature of the screening and the unanimity provision. It can be argued that the cases with merit will still proceed; that is fine. However, shifting the threshold from two-thirds majority to unanimity will clearly result in fewer positive results from the applications. That seems to me to be unfair. These individuals may have been sentenced 10 or 12 years ago under a set of conditions and with a set of expectations and conditions which will no longer apply. That is moving the goal posts. If that unfairness does not give rise to a Charter challenge, then perhaps we need a new Charter. It is clearly unfair and it will cause some problems later.

My general reaction, however, is that the bill will permit juries to make decisions based upon the merits of each specific application. While I might prefer to have the retroactive nature changed, this is an appropriate way to preserve the spirit of the section 745 mechanism without losing the details of which people have been so critical.

Senator Beaudoin: At our last hearing, we heard from the victims of crimes. Some would like to revert to the situation of a firm 25-year period. I am not an expert on criminal law, so I would like to know from both of you what the situation was at first.

When we abolished the death penalty in 1976, we provided at the same time for the enactment of section 745 which contains the possibility that, after 15 years, a process may start which would lead to some other conclusion. Was there a period in our criminal law history where the sentences were applied firmly in that a sentence of 25 years meant a sentence of 25 years with no possibility for early liberation or parole?

It is my impression that there was no such thing in 1976. This bill that is before us, Bill C-45, is amending section 745. If this bill is not adopted, of course, we go back to section 745.

I should like to know first whether there was a moment in our criminal law when sentences of 25 years were applied firmly.

Mr. Roberts: I am not an expert on the history of the criminal law, but to my understanding, that is not in fact the case. A 25-year term, for example, would be subject to the provisions of the Parole Act.

Senator Beaudoin: It has always been the case. That is what I thought.

Mr. Roberts: Yes. There was no parole-free period for long-term offenders, lifers specifically.

Senator Beaudoin: In other words, if we were to get rid of section 745, there would be a vacuum. So we would have to do something. We would have to legislate and to say that the

conditionnelle, il peut y avoir des cas d'exception et qu'elle serait alors prête à ce que ces cas d'exception soient jugés selon leur mérite.

L'aspect injuste du projet de loi, celui auquel je m'oppose, réside dans la rétroactivité des dispositions relatives à la vérification et à l'unanimité de la décision. On peut soutenir que les affaires méritantes pourront encore être examinées; c'est très bien. Toutefois, en exigeant non plus la majorité des deux tiers mais l'unanimité on obtiendra moins de résultats positifs. Cela me semble injuste. Ces personnes ont peut-être été condamnées il y a 10 ou 12 ans, dans des circonstances données, et voilà que l'ensemble des attentes et des conditions définies à l'époque ne s'applique plus. C'est un peu comme de déplacer les poteaux du but. Si cette injustice n'entraîne pas une contestation en vertu de la Charte, il nous faudrait peut-être une nouvelle Charte. C'est tout à fait injuste et cela créera des problèmes ultérieurement.

Mon avis général, toutefois, c'est que le projet de loi permettra aux jurys de prendre des décisions en fonction des mérites de chaque demande. Je préférerais sans doute qu'il ne soit pas question de rétroactivité, mais c'est là une façon appropriée de préserver l'esprit du mécanisme prévu à l'article 745 sans perdre les détails qui ont suscité tant de controverse.

Le sénateur Beaudoin: Lors de notre dernière audience, nous avons entendu les victimes de la criminalité. Certaines aimeraient qu'on en revienne à une période de 25 ans sans possibilité de libération conditionnelle. Je ne suis pas un expert en droit pénal, j'aimerais donc savoir ce qu'était la situation à l'époque.

Lorsque nous avons aboli la peine capitale, en 1976, nous avons adopté l'article 745 qui permet de déclencher, après 15 ans de détention, un processus susceptible de donner un autre résultat. Est-ce qu'il y a eu une époque, depuis que notre droit pénal existe, où les peines étaient appliquées sans possibilité de libération conditionnelle en ce sens qu'une peine de 25 ans était vraiment une peine de 25 ans à purger sans possibilité de libération, conditionnelle ou autre?

J'ai l'impression qu'il n'y avait rien de tel en 1976. Le projet de loi que nous examinons maintenant, le projet de loi C-45, modifie l'article 745. Si ce projet de loi n'est pas adopté, évidemment, l'article 745 demeurera inchangée.

J'aimerais d'abord savoir si, à une certaine époque, on a appliqué strictement des peines de 25 ans d'emprisonnement.

M. Roberts: Je ne suis pas un spécialiste de l'histoire du droit pénal, mais je crois savoir que ce n'est pas le cas, effectivement. Une peine de 25 ans, par exemple, serait assujettie aux dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle.

Le sénateur Beaudoin: Il en a toujours été ainsi. C'est bien ce que je pensais.

M. Roberts: En effet, il n'y a jamais eu de période où les personnes condamnées à des peines de longue durée, en particulier celles qui sont condamnées à perpétuité, ne pouvaient pas demander une libération conditionnelle.

Le sénateur Beaudoin: Autrement dit, si nous éliminions l'article 745, nous créerions un vide juridique. Il nous faut quelque chose. Nous avons besoin d'adopter une loi pour dire que les

sentences are applied, period, if ever the government wishes to go back to the application of firm sentences.

My second question is on the jury. Under section 745 of the Criminal Code, 1976, the juries functioned under the requirement of two-thirds agreement. This bill calls for unanimity. Do you think that represents an improvement? Of course, it is more difficult, but does it represent an improvement?

Mr. Roberts: It is a defensible shift. Effectively, the system will be saying to the public that, if you want this individual to have the benefit of an earlier parole than was apparent when he or she was sentenced, the decision is in your hands, number one, but you must agree on it unanimously. By raising the threshold in that sense, it makes the decisions of these juries more defensible.

One of the criticisms that we have heard of successful section 745 applications to date is that the boom was too low with the two-thirds threshold. Unanimity minus one might be preferable to prevent the hold-out scenario. However, by pushing it to unanimity, the section 745 provision will become far easier for the public to understand as a legitimate criminal justice mechanism.

Mr. Healy: I agree with my colleague. That is true of the unanimity function. It is equally true of the judicial screening function. I said that the change being proposed in Bill C-45 will move from giving the applicant "a chance at a chance" to "a chance at a chance at a chance."

By introducing the judicial screening function and by raising the requirement to a unanimous jury, the screening function at both levels is that much more rigorous. Do not forget that, even if the applicant succeeds at getting past the second stage, all that the applicant has at that point is a chance to go before the parole board.

I agree entirely with Professor Roberts that this is a mechanism which should give greater confidence to those who observe the administration of section 745.6.

Senator Doyle: Mr. Healy, you are assuring us that there is no likelihood that Mr. Olson or Mr. Bernardo, who are the monsters of choice at this time, will be released. However, we might have mercy killers being given legitimate second chances.

How would you equate this possibility with the controversy that is going on right now over the recent paroling of the young man who was one of the killers of Betty Osborne? You will remember she was the young aboriginal girl who was set upon by a group of young playboys who raped and killed her. One of the murderers was out on day parole when the fact that he might soon be released on general parole became public knowledge. There was such an outcry from the public that he was put back in jail and is currently awaiting a decision on what parole device will or will not be used in determining his future. That is going on while we are considering this bill. How does that fit in with the more rigid picture you gave us of mercy killers versus monsters?

peines s'appliquent, point final, si le gouvernement souhaite revenir à l'application de peines fermes.

Ma seconde question concerne le jury. En vertu de l'article 745 du Code criminel de 1976, le jury doit rendre des décisions à la majorité des deux tiers. Le projet de loi prévoit maintenant l'unanimité. Croyez-vous que cela représente une amélioration? Évidemment, il est plus difficile de parvenir à l'unanimité, mais est-ce vraiment une amélioration?

M. Roberts: C'est une évolution qui se défend. Effectivement, le système dira à la population que si elle veut que l'intéressé puisse bénéficier d'une libération anticipée, la décision lui en revient, mais qu'elle doit la prendre à l'unanimité. Si le seuil est ainsi relevé, le jury pourra plus facilement défendre ses décisions.

L'un des reproches que nous avons entendus au sujet des demandes accueillies en vertu de l'article 745 jusqu'à maintenant, c'est que la barre est trop basse lorsque les décisions sont prises à la majorité des deux tiers. L'unanimité moins une voix pourrait être préférable, pour prévenir les impasses. Toutefois, si l'on exige l'unanimité parfaite, l'article 745 devient beaucoup plus facile à comprendre pour la population comme mécanisme légitime de la justice pénale.

M. Healy: Je suis d'accord avec mon collègue. Cela est vrai de la fonction de l'unanimité. C'est également vrai de la vérification judiciaire. Je sais qu'en raison de la modification proposée dans le projet de loi C-45, on ne donnera plus au requérant «l'ombre d'une chance», mais bien «l'ombre de l'ombre d'une chance».

Grâce à l'instauration d'une fonction de vérification judiciaire et à l'exigence relative à l'unanimité du jury, on donne beaucoup plus de rigueur aux deux niveaux de la vérification. Il ne faut pas oublier que même si le requérant franchit avec succès la deuxième étape, il n'a encore obtenu que l'autorisation de se présenter devant la Commission des libérations conditionnelles.

Je suis tout à fait d'accord avec M. Roberts, un tel mécanisme inspirerait plus de confiance à ceux qui s'intéressent à l'administration de l'article 745.6.

Le sénateur Doyle: Monsieur Healy, vous affirmez que des criminels comme MM. Olson ou Bernardo, les monstres de prédilection par les temps qui courent, ne seront jamais libérés. Toutefois, nous pourrions donner une seconde chance légitime aux personnes ayant commis des meurtres par compassion.

Que faites-vous de cette possibilité dans le cadre de la controverse qui règne actuellement au sujet de la libération conditionnelle d'un des meurtriers de Betty Osborne? Vous vous souvenez certainement de cette jeune Autochtone qui a été violée et assassinée par un groupe de jeunes play-boys. Un des meurtriers était en semi-liberté lorsque la possibilité de sa libération conditionnelle a été rendue publique. La population a été tellement outrée qu'on l'a remis en prison, où il attend actuellement une décision au sujet du mécanisme de libération conditionnelle qui pourrait être ou ne pas être utilisé dans son cas. Cela se joue en ce moment, pendant que nous examinons le projet de loi. Comment pouvons-nous intégrer cette situation au croquis plus dépouillé que vous nous avez tracé en opposant les monstres aux meurtriers qui agissent par compassion?

Mr. Healy: Senator Doyle, let me try to answer. I will not give you a roundabout answer, I will come as directly as I can to the various points that you raised.

The point I was making with Olson and Bernardo and the hypothesis of a mercy killing case is the very point that was made by my colleague, that, while murder is the most serious offence that we have in the Criminal Code, not all murderers are alike. There may be an offence that is of equal gravity in any instance, because it is the most serious, but the individual circumstances surrounding the offence and the offender may vary. It is that which section 745.6 and Bill C-45 allow responsible authorities to consider.

Correct me if I am wrong, but my recollection is that the persons held responsible for the death of Helen Betty Osborne were held responsible for manslaughter and not murder.

The Chair: That is correct.

Mr. Healy: If that is correct, we are talking about an entirely different set of procedures. We are not talking about section 745.6 at all. We are not talking about judicial screening or even the jury procedure that is described in section 745.6 at the moment. We are talking about an ordinary operation of parole procedures.

Senator Doyle: I did not suggest for a moment that he had faced the same charge. I said that this was a part of the parole picture. I do not think, for the public, that there is that much difference in attitude towards punishment, whether you are talking about someone charged with manslaughter in the extreme circumstance in which that young man was involved or you are talking about Mr. Bernardo. I think neither one is an attractive fellow.

Mr. Healy: There will not be any argument about that.

Senator Doyle: However, one is being handled under the thought that we must find a way of getting him out. When he gets out, the public is offended, and he is sent back in; a committee is then set to work to determine how they can either dole out mercy or tighten the chains. So you admit that how the public reacts is something that must be taken into account.

Mr. Healy: Perhaps Mr. Roberts can add to this, but let me say again that there are two strikes against the likes of Mr. Olson and Mr. Bernardo. First, they are multiple killers, so they are ineligible to start with under the proposals of this bill. Second, it is unlikely that any responsible decision-maker at any stage along the line contemplated in section 745.6 would give them a favourable result.

The problem you are pointing out is what is the difference between murder and manslaughter so far as public perception is concerned. In the past, Parliament has drawn a line between the two, murder being the subject of section 745.6 and manslaughter not being therein included. Manslaughter can be anything from something close to murder to something close to accident. I assume that Parliament is satisfied that manslaughter deserves a

M. Healy: Sénateur, je vais tenter de répondre à votre question. Je ne veux pas vous donner une réponse évasive, je vais être aussi direct que je le peux au sujet des divers points que vous soulevez.

Ma comparaison entre Olson et Bernardo, d'une part, et un hypothétique meurtrier poussé par la compassion, d'autre part, équivaut exactement à ce qu'a dit mon collègue: même si le meurtre est le crime le plus grave inscrit dans le Code criminel, tous les meurtriers ne se ressemblent pas nécessairement. Le crime peut présenter la même gravité dans tous les cas, car c'est le plus grave, mais les circonstances qui l'entourent et la situation du délinquant peuvent se distinguer. C'est ce que l'article 745.6 et le projet de loi C-45 permettent aux responsables d'examiner.

Je me trompe peut-être, mais je crois me souvenir que les personnes tenues responsables de la mort de Helen Betty Osborne ont été reconnues coupables d'homicide involontaire et non pas de meurtre.

La présidente: C'est exact.

M. Healy: Si c'est exact, nous parlons d'un ensemble de procédures tout à fait distinct. Nous ne parlons pas du tout de l'article 745.6. Nous ne parlons pas de vérification judiciaire ni même de la procédure devant jury que décrit l'article 745.6 à l'heure actuelle. Nous parlons du jeu régulier des procédures applicables à la libération conditionnelle.

Le sénateur Doyle: Je ne laissais pas entendre qu'il s'agissait du même chef d'accusation. Je disais que cela faisait partie de la question des libérations conditionnelles. Je ne crois pas qu'aux yeux de la population, les attitudes divergent beaucoup au sujet de la peine, que vous parliez de ce cas d'homicide involontaire commis dans des circonstances extrêmes ou du cas de M. Bernardo. Ces deux hommes me paraissent tous deux fort antipathiques.

M. Healy: Personne ne songerait à le contester.

Le sénateur Doyle: Pourtant, dans un cas, on cherche une façon de libérer le détenu. Sa libération offusque la population, et on le ramène en prison; un comité est alors chargé de déterminer comment on allégera sa peine ou, au contraire, on resserrera les chaînes. Vous admettez donc qu'il faut tenir compte de la réaction de la population.

M. Healy: M. Roberts peut peut-être ajouter quelque chose à cela, mais je répète que les affaires qui touchent des meurtriers comme MM. Olson et Bernardo sont plus graves. Premièrement, il s'agit de personnes ayant perpétré plusieurs meurtres et qui sont donc exclues dès le départ en vertu des dispositions du projet de loi. Deuxièmement, il est peu probable que tout décideur responsable puisse, à une étape quelconque, envisager qu'une demande présentée en vertu de l'article 745.6 soit bien accueillie.

Le problème que vous soulignez concerne la différence à établir entre meurtre et homicide involontaire aux yeux du public. Le Parlement a déjà tracé une ligne entre les deux: le meurtre fait l'objet de l'article 745.6, et l'homicide involontaire en est exclu. L'homicide involontaire peut être très près du meurtre ou très près de l'accident, selon les cas. Je suppose que le Parlement considère que l'homicide involontaire mérite une peine plus légère, et que

much more lenient treatment and should be exempted from the strict controls that are applied in section 745.6.

Senator Doyle: However, not always. Often, people think that the crime charged against an accused was less than he would normally have been charged with, because, for instance, sometimes the Crown needs the testimony of an accused person or perhaps needs cooperation.

Mr. Healy: One is stuck, in effect, by the fact that the conviction was entered for manslaughter.

Senator Doyle: Does one case suggest that we are approaching parole in one way and another suggest that we are looking at the same type of prisoner, the same type of person confined, but in a different context? Would we not be better off right now spending our time re-examining the whole parole purpose and methodology? Certainly, as long as I have been interested in this field, I have been puzzled by the contradictions in parole.

Mr. Roberts: I take your point, senator, about the atmosphere of antipathy towards parole that is created by these specific cases.

First, there is research which shows that the public does make distinctions between offenders of differing culpability. For example, first degree murder, as we know, carries a 25-year parole ineligibility period. However, not all first degree murderers are equally culpable. The public does take into account these degrees of culpability. The public would certainly understand that there are some people serving terms that might be able to be released, or make applications, earlier than others.

Second, we also need to realize that there is a distinction between parole as a general feature and this specific provision. I believe that the notion of unanimity, which is where you started your question, provides the public with the confidence in this three-stage operation — the review, the jury decision and the parole decision thereafter. If the second stage is positive, it provides the public with a degree of confidence. It is not bureaucrats whom the public are a bit suspicious of — parole boards members and so on. The public is depending on members of the public and the unanimous decision by jurors drawn from the communities in which the offence occurred. If that does not promote public confidence in the system, I am not really sure what will, because it is essentially incorporating the public into the decision-making, which is what they frequently say they want.

Senator Doyle: Mr. Healy, are you equally satisfied with the public's attitude toward the law?

Mr. Healy: This is an area of Professor Roberts' undisputed expertise, but I should like to second what he said about confidence in the decision-making process that is described in section 745.6 as it is and in the bill as it is being proposed to you. There are three possible stages of screening: the judicial screening, the jury, and the parole board itself. It seems to me that

les contrôles stricts prévus à l'article 745.6 ne doivent pas s'y appliquer.

Le sénateur Doyle: Oui, mais pas toujours. Souvent, les gens pensent que le chef d'accusation est moins grave que le crime réellement commis, parce que par exemple la Couronne a besoin du témoignage ou de la coopération de l'accusé.

M. Healy: On s'étonne, en effet, que le chef d'accusation ait été l'homicide involontaire.

Le sénateur Doyle: Est-ce que l'on envisage la libération conditionnelle différemment selon les cas, parce que les personnes emprisonnées sont de même type, mais les contextes, différents? Est-ce que nous ne ferions pas mieux de nous consacrer au réexamen de toute la question du but et de la méthodologie de la libération conditionnelle? Depuis que je m'intéresse à ce domaine, les contradictions de notre régime de libération conditionnelle ne cessent de m'étonner.

M. Roberts: Je prends bonne note de ce que vous dites, sénateur, au sujet de l'animosité que ces cas précis suscitent lorsque l'on parle de libération conditionnelle.

Premièrement, il existe une étude qui montre que la population établit des distinctions entre les degrés de culpabilité. Le meurtre au premier degré, tel que nous le définissons, entraîne par exemple un délai préalable à la libération conditionnelle de 25 ans. Toutefois, toutes les personnes ayant commis des meurtres au premier degré ne sont pas également coupables. La population doit tenir compte de ces degrés de culpabilité. Les Canadiens comprendraient certainement que certaines personnes qui purgent une telle peine puissent être libérées ou faire une demande en ce sens plus tôt que d'autres.

Deuxièmement, il nous faut aussi reconnaître qu'il existe une distinction entre la libération conditionnelle en général et la disposition précise que nous examinons maintenant. Je crois que la notion d'unanimité, qui est à la base de votre question, crée un climat de confiance au sein de la population à l'égard de cette opération en trois étapes — révision, décision du jury et décision relative à la libération conditionnelle. Si la deuxième étape donne des résultats positifs, le public est dans une certaine mesure en confiance. Il ne s'agit pas de bureaucrates — membres de la Commission des libérations conditionnelles, et cetera —, toujours un peu suspects aux yeux de la population, mais bien de concitoyens, et une décision unanime est prise par un jury qui représente la collectivité où le crime a été commis. Si cela n'est pas propice à la confiance populaire à l'égard du système, je ne vois vraiment pas ce qu'on peut faire de plus, parce qu'on se trouve essentiellement à intégrer le public dans le processus décisionnel, chose que la population affirme souvent réclamer.

Le sénateur Doyle: Monsieur Healy, êtes-vous tout aussi satisfait de l'attitude du public à l'égard de la loi?

M. Healy: C'est là un domaine qui relève de la compétence indiscutable de M. Roberts, mais je vais quand même appuyer ce qu'il a dit au sujet de la confiance face au processus décisionnel décrit dans l'article 745.6 actuellement en vigueur et dans le projet de loi qui vous est proposé. Il y a trois étapes possibles de vérification: la vérification judiciaire, le jury et la Commission des

you could not have a stronger basis for confidence in public decision-making than what is being described there. I do not know if Professor Roberts shares this view, but I would criticize Bill C-45 as perhaps going too far by including the stage of judicial screening, except for one thing: without that phase of judicial screening, you would expose the families of victims to an automatic hearing before a jury and you would force them to go through the evidence in a case that might be hopeless. This screening at least provides some measure of protection for them. However, I repeat, taking the three together — the judicial screening, the jury and the parole board — you could not have a set of decision-making steps that would give the public more confidence in the acceptability of the results.

Senator Jessiman: You said that the law would not apply with respect to Olson and Bernardo, because they are multiple murderers, but this law has not come into effect yet and this is not retroactive, so the old law will apply, and 15 years later, they could apply. Today, everyone knows about Olson and Bernardo. I do not know 15 years from now how people will feel. They may be exemplary prisoners, and they may convince someone in the prison that they are just ready to go back to society and they would have the right to do so.

Mr. Healy: I take your point about retroactivity and I concede that there is an issue there that may warrant examination. However, bearing in mind what I just said, and obviously it is a matter of opinion, I am prepared to bet that today or even 15 years from today there will be confidence in the process.

Senator Jessiman: You will be here then; I will not be here.

Senator Gigantès: Yes, you will.

Mr. Healy: Whether or not we are here, there will be confidence in the process that is described in this legislation, which is judicial screening, the jury as representatives of the public, and the parole board as representatives of the public. Let us trust them to make an acceptable decision.

Senator Jessiman: Why is it, professor, that the police association, to a man, wants section 745 taken off the books? They are as close to the situation as anyone could be. They are all against it, the chiefs and the police.

Mr. Roberts: With all due respect, senator, you say they are as close to this as anyone; I do not see them as being as close as that. This is a question of criminal justice policy. Criminal justice policy is determined by Parliament, by the government, by the elected representatives, and not by any special interest group, whether it is a collection of university professors or CACP.

Senator Jessiman: We are talking about guards and police officers. How much closer can you be to the kinds of people who will come out?

libérations conditionnelles elle-même. Il me semble que rien ne pourrait mieux fonder la confiance du public à l'égard du processus décisionnel que ce qui est décrit dans ce document. Je ne sais pas si M. Roberts partage mon opinion, mais je reproche au projet de loi C-45 d'aller peut-être un peu trop loin en incluant l'étape de la vérification judiciaire. Je reconnais toutefois que sans cette étape de vérification judiciaire vous exposeriez automatiquement les familles des victimes à une audience devant jury et vous les forceriez à revoir la preuve dans une affaire qui est peut-être sans issue. Cette vérification permet au moins de protéger ce groupe dans une certaine mesure. Les trois mesures combinées — vérification judiciaire, jury et Commission des libérations conditionnelles —, je le répète, forment un ensemble de mesures décisionnelles que rien ne peut surpasser pour inspirer confiance à la population quant à l'acceptabilité des résultats.

Le sénateur Jessiman: Vous avez dit que la loi ne s'appliquerait pas à des gens comme Olson et Bernardo, qui ont commis plusieurs meurtres, mais cette loi n'est pas encore en vigueur et la mesure n'est pas rétroactive, c'est donc dire que l'ancienne loi va s'appliquer et que, dans 15 ans, ces détenus pourraient présenter une demande. Aujourd'hui, tout le monde sait qui sont Olson et Bernardo. Je me demande s'il en sera de même dans 15 ans. Ces criminels seront peut-être des prisonniers exemplaires, capables de convaincre les responsables du système pénitentiaire qu'ils sont prêts à réintégrer la société; ils auraient le droit de présenter une demande.

M. Healy: J'admets que ce que vous dites au sujet de la rétroactivité pourrait justifier un examen. Toutefois, compte tenu de ce que je viens de dire, et de toute évidence c'est une question d'opinion, je suis prêt à parier qu'aujourd'hui comme dans 15 ans, le processus inspirera confiance.

Le sénateur Jessiman: Vous y serez encore, moi pas.

Le sénateur Gigantès: En effet, vous y serez.

M. Healy: Que nous y soyons ou pas, le processus décrit dans le projet de loi, c'est-à-dire la vérification judiciaire, l'examen par un jury formé de représentants de la population et la procédure de la Commission des libérations conditionnelles, formée de représentants de la population, inspirera confiance. Laissons à ces responsables le soin de prendre des décisions acceptables.

Le sénateur Jessiman: Dites-moi, monsieur Healy, pourquoi est-ce que tous les membres de l'Association des services de police réclament d'une seule voix l'élimination de l'article 745? Ils connaissent la situation mieux que quiconque. Ils sont tous contre cet article, les chefs et les policiers.

M. Roberts: Excusez-moi, sénateur, mais vous dites qu'ils connaissent mieux la situation que quiconque; à mon avis, ils n'en sont pas si près que cela. C'est une question de politique en matière de justice pénale. La politique en matière de justice pénale est déterminée par le Parlement, par le gouvernement, par les élus, et non pas par un groupe d'intérêts quelconque, que ce soit une association d'universitaires ou l'ACCP.

Le sénateur Jessiman: Nous parlons de gardiens et d'agents de police. Peut-on s'approcher beaucoup plus du genre de personnes qui seront libérées?

Mr. Roberts: It is a question of how you react to long-term inmates and a question of institutional security, which, if these people are allowed to leave prison, is a question that concerns everyone. There are other issues as well. There are legal issues that are addressed by the Canadian Bar Association. No individual or group has a mandate to speak for the country on this issue. You must take a number of different constituencies into account. I do not see any reason to privilege one particular group over the others.

Senator Gigantès: We also heard from people who are concerned with lifers. They even brought a lifer here, who has come out and led a good and productive life and is now an employer of people. They feel that for some lifers who can be rehabilitated hope is being diminished by Bill C-45; they believe that many lifers who are now on their way to rehabilitation, and probably close to being successfully rehabilitated, may sink into despair because of this bill, and that we would be keeping in prison people who might otherwise be released and would not harm the community but would contribute to the community.

Mr. Healy: Senator Gigantès, it is possible that the judicial screening function and the enhanced requirement of unanimity in the jury will exclude some applicants who might otherwise succeed. I suppose the question of policy for you as parliamentarians to decide is whether an appropriate balance is being struck between hope for those deserving applicants and the amount of risk that can be tolerated in the community. It seems to me on the evidence we have — I recited some of it before Professor Roberts came into the room, and he recited one of the same bits of data — that there is not an empirical basis for saying that successful applicants under section 745.6 pose a risk.

It is possible for police officers, or for victims groups, to say that the possibility of the risk is enough to shut the door, is enough to warrant closing off the possibility of a successful application. In my respectful submission, that is a mistake. I believe my colleague has said he shares that view. There is no evidence that section 745.6 has in any way increased the risk to the Canadian public or put the protection of society in jeopardy.

Mr. Roberts: To respond to your question about whether lifers will lose hope if these changes — unanimity and the screening process — are introduced, my reaction would be that I do not think that will be the case. It will be harder for them to gain the early application to the parole board, but I think we must remember that, as Professor Healy said, it is a balancing act. One must balance the rights of the individual applicant with the concerns that have been legitimately raised by groups like the CACP and so forth. I would say to lifers, who might become discouraged at these changes, that in light of the heinousness of the crime of which they have been convicted and the widespread concerns, and so on and so forth, perhaps the threshold will have

M. Roberts: C'est une question de réaction face aux prisonniers qui purgent des peines de longue durée et une question de sécurité institutionnelle, ce qui, si ces gens sont autorisés à quitter la prison, devient une préoccupation pour tout le monde. Il y a aussi d'autres questions. Il y a les questions juridiques qui sont examinées par l'Association du Barreau canadien. Personne, ni particulier ni groupe, n'a le mandat de parler au nom du pays à ce sujet. Vous devez tenir compte de plusieurs groupes distincts. Je ne vois pas pourquoi l'opinion d'un groupe serait privilégiée par rapport à celle des autres.

Le sénateur Gigantès: Nous avons aussi entendu des intervenants qui se souciaient des personnes condamnées à perpétuité. On nous a même présenté un ancien condamné à vie qui avait été libéré; il menait une vie honnête et productive, il était devenu employeur. Les membres de ce groupe d'intérêts considèrent que certains condamnés à perpétuité peuvent réintégrer la société et que pour ces détenus le projet de loi C-45 éteint les espoirs; ils croient que de nombreux condamnés à perpétuité sont sur la voie de la réhabilitation, qu'ils sont probablement tout près d'y parvenir, et qu'ils risquent de sombrer dans le désespoir à cause de ce projet de loi; ils croient que nous garderions en prison des personnes qui peuvent être libérées et qui ne feraient aucun tort à la collectivité, qui auraient, au contraire, quelque chose à lui apporter.

M. Healy: Sénateur, il se peut que la fonction de vérification judiciaire et l'exigence concernant l'unanimité du jury écartent aussi certains requérants qui pourraient être réhabilités. La question de politique que vous, parlementaires, devez trancher, c'est je crois de savoir si on est parvenu à un équilibre approprié entre l'espoir pour les requérants méritants et le risque que peut tolérer la collectivité. D'après les données que nous avons — j'en ai fourni certaines avant l'arrivée de M. Roberts, et il en a repris quelques-unes —, il me semble qu'il n'y a pas de base empirique sur laquelle s'appuyer pour dire que les requérants dont la demande en vertu de l'article 745.6 est accueillie présentent un risque.

Il se peut que les agents de police ou les groupes de défense des droits des victimes soutiennent que l'existence du risque est un motif suffisant pour fermer la porte, pour bloquer toute possibilité qu'une demande soit accueillie. À mon avis, et avec tout le respect que je vous dois, c'est une erreur. Je crois que mon collègue a dit partager cette opinion. Rien ne prouve que l'article 745.6 ait jamais exposé la population canadienne à des risques accrus ni mis en danger la protection de la société.

M. Roberts: Pour répondre à votre question au sujet des condamnés à perpétuité qui pourraient perdre tout espoir si ces changements — l'unanimité et le processus de vérification —, sont adoptés, je serais enclin à vous dire que ce ne sera pas le cas. Il sera plus difficile de présenter une demande anticipée à la Commission des libérations conditionnelles, mais je crois qu'il ne faut pas oublier que, comme l'a dit M. Healy, il s'agit d'équilibrer les intérêts. Il faut équilibrer les droits du requérant individuel et les préoccupations qu'ont légitimement soulevées des groupes comme l'ACCP. Je dirais aux personnes condamnées à perpétuité, qui pourraient éprouver de la déception face à ces changements, qu'en raison du caractère horrible du crime pour lequel ils ont été

to be a bit higher than it was in the past, but in the final analysis it will not prevent the cases that have merit from having a proper hearing, and therefore they should not give up hope.

Senator Nolin: Professor Roberts, one of your concerns is with the retroactivity of this bill. You know how much we are concerned with retroactivity. Could you explain how this bill will be retroactive and why you are concerned?

The Chair: There are some provisions of the bill that are retroactive.

Mr. Roberts: Let us take the unanimity requirement to start with. Right now the decision is made by a two-thirds majority, as you know. That will rise to a unanimous decision for all future applications; that includes any applications coming along. Someone sentenced 10 years ago, who has spent 10 years in prison, working towards building an application, having in his or her mind that a two-thirds majority is the threshold to be achieved, will now have to expect a unanimous decision.

Senator Jessiman: So it is the date of application rather than the date that he goes into prison?

Mr. Roberts: Yes. They were sentenced under a set of conditions, including the two-thirds majority. It is retroactive to that extent.

Senator Nolin: But you imply that they have a right to two-thirds.

Mr. Roberts: For example, if a judge sentences me to 10 years in prison and I serve the full 10 years, I have a right not to be detained longer and not to have the conditions of my detention or the duration of custody changed after the fact. That is a basic principle of the criminal law: you do not change the sentence after it has been imposed. That is why you do not say, "We are passing a new law making the sentence for assault 10 years in prison, and anyone sentenced five years ago will now receive a 10-year sentence." Because they were sentenced five years ago, whatever they were sentenced to is what they get. You must live with that principle of no retroactivity. That is the basic principle.

I understand the desire to exclude individuals such as Olson, and so on, but perhaps they could be excluded in another way. What I find objectionable about the retroactive nature of the bill is that it would apply to all those people who are in prison now and who have been working towards a judicial review application under a certain set of conditions. Suddenly, there is a new set of rules. I have no problem with the rules changing for those who are about to be sentenced, but I have a problem with making it retroactive.

Senator Jessiman: Does that apply as well to those who have killed more than once?

condamnés, des préoccupations générales, et cetera, le seuil doit peut-être être un peu plus élevé que par le passé, mais que tout bien pesé, cela n'empêchera pas les cas méritants d'être entendus comme il se doit, et que par conséquent ils ne doivent pas abandonner tout espoir.

Le sénateur Nolin: Monsieur Roberts, l'une de vos préoccupations a trait à la rétroactivité du projet de loi. Vous savez à quel point nous sommes conscients de cet aspect. Pourriez-vous nous expliquer de quelle façon le projet de loi s'appliquera de façon rétroactive et pourquoi vous vous en inquiétez?

La présidente: Certaines dispositions du projet de loi sont rétroactives.

M. Roberts: Commençons par l'exigence relative à l'unanimité. À l'heure actuelle, la décision est prise à la majorité des deux tiers, comme vous le savez. Il faudra à l'avenir une décision unanime pour toutes les demandes; cela englobe toutes les demandes en cours de préparation. Une personne condamnée il y a dix ans, qui a purgé dix ans en prison et qui se prépare à présenter une demande en fonction d'une majorité des deux tiers devra maintenant obtenir une décision unanime.

Le sénateur Jessiman: C'est donc la date de la présentation de la demande plutôt que la date du début de la peine qui fait foi?

M. Roberts: En effet. Ces personnes ont été condamnées dans un contexte donné, y compris la majorité des deux tiers. C'est rétroactif seulement dans cette mesure.

Le sénateur Nolin: Mais vous semblez dire qu'ils ont droit à une décision à la majorité des deux tiers.

M. Roberts: Si un juge me condamne à dix ans d'emprisonnement, par exemple, et que je purge les dix ans au complet, j'ai le droit d'être libéré, et les conditions de ma détention ou la durée de la peine ne peuvent pas être modifiées après le fait. C'est un principe élémentaire du droit pénal: on ne modifie pas la peine qui a été imposée. C'est pourquoi on ne peut pas dire «Nous adoptons une nouvelle loi en vertu de laquelle la peine sanctionnant les voies de fait est de dix ans d'emprisonnement et quiconque a été condamné il y a cinq ans devra maintenant purger une peine de dix ans». Parce que ces personnes ont été condamnées il y a cinq ans, la durée de la peine qui leur a été imposée à l'époque est leur châtiment. Vous devez accepter ce principe interdisant la rétroactivité. C'est un principe élémentaire.

Je comprends qu'on veuille exclure des personnes comme Olson, mais il est peut-être possible de le faire d'une autre façon. Ce qui me gêne au sujet du caractère rétroactif du projet de loi, c'est qu'il s'appliquerait à toutes les personnes qui purgent actuellement une peine d'emprisonnement et qui ont commencé à préparer une demande de révision judiciaire en fonction d'un ensemble donné de conditions. Tout à coup, de nouvelles règles s'appliquent. Je n'ai rien contre un changement des règles pour ceux dont la sentence n'a pas encore été prononcée, mais j'ai de la difficulté à accepter que la mesure soit rétroactive.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que cela vaut aussi pour ceux qui ont commis plus d'un meurtre?

Mr. Roberts: That might be the mechanism to use, perhaps to screen it.

Senator Jessiman: That would not be retroactive, then, would it? The new law could say that, if you have killed more than once, you cannot apply. You must spend the full 25-year sentence. However, you have now been sentenced, and you had that right so that right continues; is that correct?

Mr. Roberts: The general principle of retroactivity should not be violated. If you are speaking about the specific issue of people convicted of multiple murders, I might say that that is a kind of retroactivity with which we can live because we are talking about a very small number of individuals. The crime is so heinous that that is the kind of degree of retroactivity with which we might be able to live. But there should not be this blanket retroactivity in all cases.

Senator Nolin: You share the same concern.

Senator Jessiman: Someone told us that it was not retroactive. That is why I am a little confused.

Senator Nolin: Yes. It was Mr. Wilder from the department.

The Chair: There are some provisions which are retroactive with respect to the rules and there are others which are not retroactive. When the justice officials return here, we will have them clarify those retroactive provisions.

Senator Beaudoin: There is a distinction between the procedure and the substance of criminal law. The substance of criminal law, as far as I remember, is never retroactive.

The Chair: You are quite right, but there is retroactivity with respect to the rules.

Senator Nolin: Professor Roberts is saying that, for him, it is retroactive, because someone who is sentenced to 10 years or more than 15 years — and, the actual process involves a two-thirds majority — is entitled to that process and should not have this new process interfere with those rights.

Mr. Roberts: That is correct. I believe that he should serve his term and follow the rules that were imposed upon him at the time, not new rules that someone is introducing now.

Senator Nolin: When judges sentence a criminal — and the jury is part of that process — they do not take into consideration the parole process. They must not.

Mr. Roberts: Yes. But when a judge sentences an individual to 25 years without the possibility of parole for first degree murder, he knows two things.

Senator Nolin: He knows that section 745 is there.

Mr. Roberts: Yes. The judge and the offender know that section 745 is there and they know the rules to be followed for an section 745 application under the Criminal Code, which, under the present rules, requires a two-thirds majority. If that shifted to unanimity — and this is one of the retroactive rules — that would be a change in the rules that that individual would have to follow.

M. Roberts: C'est peut-être le mécanisme à utiliser, une vérification quelconque.

Le sénateur Jessiman: Ce ne serait pas rétroactif, alors, n'est-ce pas? La nouvelle loi pourrait stipuler que si vous avez commis plus d'un homicide, vous ne pouvez présenter de demande. Vous devez purger toute la peine, 25 ans de prison. Toutefois, si vous êtes en train de purger votre peine et que vous aviez ce droit, ce droit est maintenu, est-ce exact?

M. Roberts: Le principe général de la rétroactivité ne devrait pas être enfreint. Si vous parlez d'une question précise, de personnes ayant commis plusieurs meurtres, je dois dire que ce genre de rétroactivité est tolérable, car nous parlons d'un très petit nombre de personnes. Le crime est si hideux que cette rétroactivité paraît acceptable. Il ne faudrait toutefois pas étendre la rétroactivité à tous les cas.

Le sénateur Nolin: Vous voyez, vous éprouvez les mêmes réticences.

Le sénateur Jessiman: Quelqu'un nous a dit que la mesure n'était pas rétroactive. C'est pourquoi je suis un peu perplexe.

Le sénateur Nolin: En effet, c'était M. Wilder, du ministère.

La présidente: Certaines dispositions sont rétroactives en ce qui concerne les règles, et d'autres ne le sont pas. Lorsque les fonctionnaires du ministère de la Justice reviendront, nous leur demanderons de préciser quelles dispositions sont rétroactives.

Le sénateur Beaudoin: Il faut établir une distinction entre la procédure et l'essence de la loi pénale. L'essence de la loi pénale, en autant que je me souviens, n'est jamais rétroactive.

La présidente: Vous avez tout à fait raison, mais les règles peuvent être rétroactives.

Le sénateur Nolin: M. Roberts affirme qu'à son avis, c'est rétroactif, car si quelqu'un a été condamné à dix ans ou à plus de 15 ans — et la procédure concrète prévoit une majorité des deux tiers —, il a droit à cette procédure, et il ne faudrait pas qu'un nouveau processus vienne modifier ce droit.

M. Roberts: C'est exact. Je crois que l'intéressé devrait purger sa peine et être assujéti aux règles qui lui ont été imposées à l'époque, et non pas aux nouvelles règles que l'on propose maintenant.

Le sénateur Nolin: Lorsque les juges prononcent une sentence — et le jury fait partie du processus —, ils ne tiennent pas compte du mécanisme de la libération conditionnelle. Ils n'ont pas le droit de le faire.

M. Roberts: En effet. Mais lorsqu'un juge condamne une personne à 25 ans d'emprisonnement sans possibilité de libération conditionnelle, pour meurtre au premier degré, il sait deux choses.

Le sénateur Nolin: Il connaît l'existence de l'article 745.

M. Roberts: Oui. Le juge et le délinquant connaissent l'existence de l'article 745 et ils connaissent les règles qui régissent la présentation des demandes en vertu de l'article 745 du Code criminel qui, dans le contexte actuel, prévoit une majorité des deux tiers. S'il faut maintenant parvenir à l'unanimité — et c'est là une des règles rétroactives —, il y a modification des

It would be a change from the rules that were in place when he was sentenced 10 years ago.

Senator Gigantès: But is it retroactive for multiple killers?

[Translation]

Senator Nolin: No. His concern does not even relate to procedure, it relates to the concept of sentence.

Senator Gigantès: Will the new law C-45 exclude multiple murderers from the possibility of parole?

[English]

Senator Nolin: The way I read it —

The Chair: Professor Healy will clarify that.

Mr. Healy: I do not guarantee that, but I will try.

I think that Professor Roberts will agree with me instantly that the whole question of retroactivity and retrospectivity is a black hole into which lawyers wander very carefully. It is an exceedingly complex area of the law.

The point raised by Senator Nolin and Professor Roberts is that, if those provisions that are retroactive or retrospective — that is, the ones that have backward effect — are considered part of the sentence or part of the jeopardy that the convicted person faces at the time of sentence, then there will be a constitutional objection to it. If, on the other hand, it is regarded as being a procedural matter that is not part of the substance of the penal law, then possibly the objection disappears.

If there is a substantial constitutional objection, in what position does that leave you? It leaves you in the position of deciding whether to apply the proposals made in Bill C-45 to future applications, so that all those who are now eligible under the old rules will have to go through that procedure. As far as the provisions of Bill C-45 are concerned, it is the screening and the unanimity elements that have backward application, whereas the multiple offender would have a forward prospective only. I think that is correct. Am I right?

Senator Nolin: No.

The Chair: You are absolutely correct, Professor Healy. Does that answer your question, Senator Gigantès?

Senator Gigantès: Yes.

Senator Nolin: We will hear from the department at the end. You are probably reading clause 6 of the bill. Clauses 7 and 8 are the clauses that we must look at when we are talking about retroactivity.

Concerning the question of Senator Gigantès, where does the second murder fall, and when? That is the question, but we will hear from the department on that. I do not think that the parole system is part of the sentencing. Sentence is one thing; parole is another.

règles qui s'appliquent à cette personne. C'est un changement par rapport aux règles qui étaient en vigueur au moment où la personne a été condamnée, il y a dix ans.

Le sénateur Gigantès: Mais est-ce rétroactif aussi pour les personnes qui ont commis plus d'un meurtre?

[Français]

Le sénateur Nolin: Non. Sa préoccupation ne touche même pas à la procédure, mais au concept de la sentence.

Le sénateur Gigantès: Est-ce que la nouvelle loi C-45 exclut les gens qui ont tué plus d'une personne de la possibilité d'une libération conditionnelle?

[Traduction]

Le sénateur Nolin: Mon interprétation...

La présidente: M. Healy va nous le préciser.

M. Healy: Je ne peux pas vous le promettre, mais je vais essayer.

Je crois que M. Roberts conviendra avec moi que toute la question de la rétroactivité et de la rétrospectivité constitue un trou noir où les avocats ne s'aventurent qu'avec beaucoup de prudence. C'est un domaine extrêmement complexe du droit.

Ce que disent le sénateur Nolin et M. Roberts, c'est que si ces dispositions rétroactives ou rétrospectives — celles qui s'appliquent à des affaires déjà réglées — sont considérées comme faisant partie de la peine ou de l'élément danger que le condamné représentait au moment de la détermination de la peine, elles seront contestées en vertu de la constitution. Par contre, si elles sont considérées comme une question de procédure indépendante de l'essentiel de la loi pénale, le risque de contestation disparaît.

Si le fond est contesté en vertu de la constitution, quelle position de repli vous reste-t-il? Vous devrez décider s'il convient d'appliquer les propositions du projet de loi C-45 aux futures demandes, de sorte que tous ceux qui ont actuellement le droit de présenter une demande en vertu des anciennes règles devront suivre cette procédure. Dans la mesure où les dispositions du projet de loi C-45 sont concernées, c'est la vérification et l'unanimité de la décision qui s'appliquent de façon rétroactive, et il n'en est pas question pour les auteurs de meurtres multiples. Je crois que c'est correct. N'est-ce pas?

Le sénateur Nolin: Non.

La présidente: Vous avez parfaitement raison, monsieur Healy. Est-ce que cela répond à votre question, sénateur Gigantès?

Le sénateur Gigantès: Oui.

Le sénateur Nolin: Nous entendrons le point de vue du ministère à la fin. Vous regardez probablement l'article 6 du projet de loi. Les articles 7 et 8 sont ceux qu'il faut examiner pour débattre de la rétroactivité.

Au sujet de la question du sénateur Gigantès, qu'en est-il du deuxième meurtre, à quel moment entre-t-il en ligne de compte? C'est la question à laquelle il faut répondre, mais nous entendrons le point de vue du ministère à ce sujet. Je ne crois pas que le système de libération conditionnelle soit visé à l'étape de la

Mr. Healy: You are absolutely right about that. As a matter of law, that is true.

Senator Nolin: But it is not a right. For me, it is a privilege.

Mr. Healy: There is an investigation that you should make on this question of retrospective application or retroactive application. Whatever answer you come up with, that does not change the question of policy that you must decide. You are deciding the date from which the policy should apply.

Senator Nolin: Yes, respecting the Constitution of this country.

Mr. Healy: Yes.

Mr. Roberts: I wish to address the last point that you raised.

Senator Nolin: That was my personal opinion.

Mr. Roberts: You say that parole is not part of sentence. That is the oldest and toughest question in the criminal justice system of this country. You also say that parole is a right — that it is a privilege. In fact, it is not a privilege. Inmates have a statutory right to make an application. The privilege comes when, at the discretion of the parole board, they have a right to make an application. I am talking about parole in general. It is not quite right to say that it is a privilege, because they have certain rights under the Parole Act.

Senator Beaudoin: Bill C-45 is posterior to the Charter while section 745 of the Criminal Code is anterior. Obviously, if you say that from now on the decision of the jury should be unanimous, whereas under the previous applicability law it was two-thirds, I have no doubt in my mind that that is substantial. At least you may make a very strong argument under the Charter of Rights and Freedoms that will go to the Supreme Court. How can you say that it is purely procedural? I have serious doubts about that. I will ask that question of the representatives of the Department of Justice.

Mr. Healy: Madam Chairman, I did not assert that that was the case; I said it was an argument that could be made. To be perfectly honest, I do not know which side of the argument is stronger.

The Chair: Thank you both very much. This has been extremely informative. We very much appreciate your attendance here this afternoon.

Honourable senators, Senator Doyle raised the case of Helen Betty Osborne. For those of you not familiar with that case, it is a Manitoba case. The murder took place in The Pas some decades ago. Unfortunately, because there was a conspiracy of silence in the community, she being an aboriginal young woman and the perpetrators of the crime being all white males, no one was brought to justice for many decades. Finally, when one was

détermination de la peine. La détermination de la peine est une chose, la libération conditionnelle en est une autre.

M. Healy: Vous avez tout à fait raison à ce sujet. Sur le plan juridique, cela est exact.

Le sénateur Nolin: Mais ce n'est pas un droit. À mon avis, c'est un privilège.

M. Healy: Il serait bon que vous fassiez enquête au sujet de cette question de l'application rétrospective ou rétroactive. Quelles que soient vos conclusions, cela ne changera rien à la question de politique que vous devez trancher. Vous devez décider à compter de quelle date la politique s'appliquera.

Le sénateur Nolin: En effet, conformément à la constitution du pays.

M. Healy: Oui.

M. Roberts: J'aimerais ajouter quelque chose à ce que vous venez de dire.

Le sénateur Nolin: Je donnais mon opinion personnelle.

M. Roberts: Vous dites que la libération conditionnelle ne fait pas partie de la peine. C'est la question la plus ancienne et la plus difficile qui se pose dans le système de justice pénale de notre pays. Vous dites aussi que la libération conditionnelle n'est pas un droit... que c'est un privilège. En fait, ce n'est pas un privilège. Les détenus ont le droit statuaire de présenter une demande. Le privilège, accordé à la discrétion de la Commission des libérations conditionnelles, c'est d'être autorisé à présenter une demande. Je parle de la libération conditionnelle en général. Ce n'est pas tout à fait juste de dire qu'il s'agit d'un privilège, parce que les détenus jouissent de certains droits en vertu de la Loi sur la libération conditionnelle.

Le sénateur Beaudoin: Le projet de loi C-45 est postérieur à la Charte, mais l'article 745 du Code criminel lui est antérieur. Évidemment, si vous déclarez qu'à partir de maintenant la décision du jury doit être unanime, alors qu'auparavant elle devait être prise à la majorité des deux tiers, je suis certain que c'est un changement de fond. Vous pouvez certainement faire valoir des arguments très convaincants, fondés sur la Charte des droits et libertés, et aller ainsi jusque devant la Cour suprême. Comment pouvez-vous dire qu'il s'agit d'une simple question de procédure? J'ai de sérieux doutes à ce sujet. Je vais poser la question aux représentants du ministère de la Justice.

M. Healy: Madame la présidente, je n'ai pas dit que c'était le cas; j'ai dit qu'on pouvait le soutenir. En toute honnêteté, je ne sais pas de quel côté pencherait la balance.

La présidente: Merci beaucoup à nos deux intervenants. Cet échange a été extrêmement utile. Nous vous sommes très reconnaissants d'être venus ici aujourd'hui.

Honorables sénateurs, le sénateur Doyle a soulevé le cas de Helen Betty Osborne. Pour ceux d'entre vous qui ne connaissent pas bien cette affaire, je précise que cela s'est passé au Manitoba. Le meurtre a eu lieu à The Pas, il y a quelques dizaines d'années. Malheureusement, parce qu'il y avait une conspiration du silence dans la collectivité, parce que la victime était une jeune Autochtone et les auteurs du crime, des Blancs, il a fallu des

brought to justice, he could only be convicted of manslaughter because the testimony was not adequate to convict him of murder owing to time, circumstances, evidence and all kinds of things that had happened in that period of time.

It might be of interest to you to know that there is another case going in The Pas right now in which another aboriginal woman has been shot, this time by her spouse who also happens to be white. To date, the only charges have been weapons offences. It is a very serious situation in that community.

Mr. Bebbington is here. He has agreed to deal now with some of the questions raised by Professor Roberts and Professor Healy. He will not address all our questions. However, he will clarify some of the things that were said on this whole issue of the retroactivity.

Mr. Howard H. Bebbington, Counsel, Public Law Sector, Department of Justice: Madam Chair, I just happened to be here to hear the testimony of my colleagues. I do not wish to detract in any way from Professors Healy or Roberts. However, I am struck by the concerns about the retrospectivity and how it works. We distinguish between the words "retroactivity" and "retrospectivity". Retroactivity is the more offensive of the two when it comes to making changes in the criminal law. We have avoided doing so in the bill. I will not bother you with the explanation about the difference between "retroactivity" and "retrospectivity".

I should like to bring some clarity to your deliberations concerning the three principal changes in the bill, which are the exclusion of multiples, the screening and unanimity. Both the screening and unanimity do have a retrospective effect. I mean by that that they will have an effect on the people currently in the system, once the legislation comes into force. The moment the legislation is passed, anyone who has not yet brought an application, but who has been sentenced and is in the system, will be affected by the change.

With respect to the exclusion for multiples, it is prospective in application. Therefore, it will not affect a case, unless the second or subsequent murder occurs after the law comes into force.

You have heard concerns expressed about the Charter aspect of this. It is clear that there will be Charter arguments raised whenever a change is made retrospectively. It is not common to do that in the context of the criminal law. However, there were very overwhelming policy reasons for us to move to have changes that have effect on cases before 15 years. If there were no retrospectivity in this bill, the changes proposed here would not have an effect until at least 15 years down the road. They would not have an effect on an application like Mr. Bernardo's, who is currently in the system. Mr. Olson was sentenced some time ago and has, in fact, already applied. None of the changes in this law, no matter when it comes into force, could affect Mr. Olson's application.

dizaines d'années pour amener l'affaire en justice. Lorsque l'un des auteurs du crime a finalement comparu, on n'a pu le condamner que pour homicide involontaire, car les témoignages n'étaient pas assez accablants pour le déclarer coupable de meurtre en raison des délais, des circonstances, de la preuve et de toutes sortes de choses qui s'étaient produites entre-temps.

Vous devriez peut-être savoir aussi qu'une autre affaire est en cours à The Pas; une autre femme autochtone a été tuée par balle, cette fois par son conjoint, un Blanc là aussi. Jusqu'à maintenant, les seules accusations déposées portent sur des infractions relatives aux armes à feu. La situation est très grave dans cette collectivité.

M. Bebbington est ici. Il a accepté de nous parler tout de suite de certains points soulevés par MM. Roberts et Healy. Il ne répondra pas à toutes nos questions, mais il précisera certains aspects de la rétroactivité.

M. Howard H. Bebbington, conseiller juridique, Politiques en matière de droit public, ministère de la Justice: Madame la présidente, j'étais simplement venu entendre le témoignage de mes collègues. Je ne souhaite pas modifier en quoi que ce soit ce qu'ont dit MM. Healy et Roberts. Toutefois, je m'étonne des préoccupations que suscitent la rétroactivité et son application. Nous distinguons «rétroactivité» et «rérospectivité». La rétroactivité est la plus inquiétante des deux lorsqu'il s'agit de modifier la loi pénale. Nous l'avons évité dans le projet de loi. Je ne vais pas vous ennuyer en vous expliquant la différence entre «rétroactivité» et «rérospectivité».

J'aimerais jeter une certaine lumière sur votre débat au sujet des trois principaux changements prévus dans le projet de loi, soit l'exclusion des auteurs de meurtres multiples, la vérification judiciaire et l'unanimité. La vérification et l'unanimité sont sans effet rétrospectif. Je veux dire par là qu'ils n'auront un effet que sur les personnes déjà dans le système, lorsque la loi entrera en vigueur. Dès que la loi sera adoptée, elle touchera tous ceux qui n'ont pas déjà présenté de demande, à condition que leur sentence ait été prononcée et qu'ils soient déjà dans le système.

En ce qui concerne l'exclusion des auteurs de meurtres multiples, l'application est prospective. Elle sera donc sans effet sur eux à moins que le deuxième meurtre ou un meurtre ultérieur ne soit commis après l'entrée en vigueur de la loi.

On vous a fait part des préoccupations que suscite la possibilité d'une contestation fondée sur la Charte. Il est clair que la Charte sera invoquée chaque fois qu'un changement s'appliquera de façon rétrospective. La chose n'est pas courante dans le contexte de la loi pénale. Toutefois, des motifs de politique très puissants nous ont incités à proposer des changements qui auront des effets avant que 15 ans se soient écoulés. Si le projet de loi n'avait aucun caractère rétrospectif, les changements proposés ne prendraient effet que dans au moins 15 ans. Ils ne joueraient pas dans le cas d'une demande présentée par quelqu'un comme M. Bernardo, qui est maintenant dans le système. M. Olson a été condamné il y a déjà quelques temps et il a, de fait, déjà présenté une demande. Aucun des changements apportés à la loi,

I note there are some questions. Perhaps I can respond to them.

Senator Nolin: Let us talk about the "multiple" part of this measure. Someone who commits two murders before the coming into force of this bill will be blocked; is that right?

Mr. Bebbington: Such people will continue to be eligible to apply. If both murders occurred prior to the coming into force of this legislation, they will be eligible to apply. However, they will be subject to the screening mechanism; and, if they get through the screening, they will have to convince a unanimous jury.

Senator Nolin: Is that the reason for the wording of clause 6 of the bill?

Mr. Bebbington: Yes. Clauses 6, 7 and 8 are transitional provisions, as you have pointed out. There is some repetition because of the need to deal with the contingencies with Bill C-41. We spoke about that last time.

Senator Jessiman: Even though you say that it has to be unanimous, someone who was not very happy with that could apply to the court under the Charter, which would be a test case.

Mr. Bebbington: Yes, of course. With the advent of the Charter we have seen a great number of challenges to parts of the Criminal Code which have been in existence for a long time and which we have thought to be a basic part of the structure. Undoubtedly, there will be Charter challenges. I note from your agenda that representatives of the CBA will be appearing later this afternoon. They may have something to say about this.

I expect that there will be Charter challenges to the retrospective parts of the bill. We believe that we have an argument, and a strong one, to support those, or we would not have advanced those. First, there is no such thing as criminal legislation that is "Charter-proof". In this case, there were some very overwhelming policy objectives to be achieved.

We do not like to speak of particular cases. However, a heinous multiple murderer who has been sentenced and is now in the system will be affected by the screening and the unanimity requirements. Even though the multiple exclusion will not apply to him, he will now have to pass through the hurdle of the preliminary screening by the judge. When the law comes into force, he will have to convince a unanimous jury. I hope that helps.

Senator Beaudoin: The case of Bernardo is a very special case, because he does not come under that legislation at all. Has he not been declared a dangerous criminal, in which case it will not have any benefit?

indépendamment de la date d'entrée en vigueur, ne pourrait influencer sur la demande de M. Olson.

Je vois qu'il y a quelques questions. Je peux peut-être y répondre.

Le sénateur Nolin: Parlons de ce qui touche les auteurs de plusieurs meurtres. Si quelqu'un a commis deux meurtres avant l'entrée en vigueur du projet de loi, il ne pourra pas présenter de demande; est-ce exact?

M. Bebbington: Ces personnes continueront à avoir le droit de présenter des demandes. Si les deux meurtres se sont produits avant l'entrée en vigueur de la loi, les auteurs pourront présenter des demandes. Toutefois, ils seront assujettis au mécanisme de vérification; s'ils réussissent à cette étape, ils auront ensuite à convaincre un jury qui devra rendre une décision unanime.

Le sénateur Nolin: Est-ce la raison du libellé de l'article 6 du projet de loi?

M. Bebbington: En effet, les articles 6, 7 et 8 sont des dispositions provisoires, comme vous l'avez fait remarquer. On constate une certaine répétition parce qu'il fallait aussi prévoir l'interaction avec le projet de loi C-41. Nous en avons parlé à la dernière séance du comité.

Le sénateur Jessiman: Vous dites que la décision doit être unanime, mais une personne insatisfaite du résultat pourrait invoquer la Charte pour présenter une demande à un tribunal, ce qui serait une sorte de test.

M. Bebbington: Évidemment. Depuis l'adoption de la Charte, nous avons assisté à de très nombreuses contestations de divers éléments du Code criminel, qui étaient en vigueur depuis longtemps et qui nous semblaient faire partie de la structure de base. Il va sans dire qu'il y aura des contestations fondées sur la Charte. Je constate en regardant l'ordre du jour que des représentants de l'ABC doivent témoigner devant vous cet après-midi. Ils auront peut-être quelque chose à dire à ce sujet.

Je m'attends à ce que les éléments rétrospectifs du projet de loi fassent l'objet de contestations en vertu de la Charte. Nous croyons que notre position est solide, que nous pouvons défendre ces changements, sinon nous ne les aurions pas proposés. Premièrement, il est impossible d'élaborer une loi pénale qui soit «à l'épreuve de la Charte». Nous pouvons donc dire que certains objectifs stratégiques prépondérants ont été atteints.

Nous n'aimons pas traiter de cas particuliers. Toutefois, l'auteur malfaisant de multiples meurtres qui a été condamné et qui est maintenant dans le système sera touché par les exigences relatives à la vérification et à la décision unanime. Même si l'exclusion des auteurs de meurtres multiples ne s'applique pas à lui, il devra maintenant se soumettre à une vérification préliminaire, menée par un juge. Lorsque la loi entrera en vigueur, il devra convaincre un jury de prendre une décision unanime. J'espère que ces mesures remédient à la situation jusqu'à un certain point.

Le sénateur Beaudoin: L'affaire Bernardo est un cas très particulier, parce que M. Bernardo n'est pas du tout visé par ce projet de loi. Est-ce qu'il n'a pas été déclaré criminel dangereux, ce qui lui enlève tout privilège?

Mr. Bebbington: Paul Bernardo is the only one to my knowledge who has both at the same time a conviction for murder and the designation “dangerous offender.” This has never occurred before. It is not clear at this point how that will all work out. Your point is absolutely correct. Until Paul Bernardo is relieved of his “dangerous offender” designation — until the parole board determines that he is safe to release — then all of this is quite moot. He would have to satisfy the “dangerous offender” requirements to be released, and he would have to have a successful section 745 application.

Professor Healy spoke convincingly about the possibility of someone like Mr. Bernardo succeeding. In addition to what the professor said are exactly the points you have raised, senator. In addition to the three hurdles with respect to section 745, he also has the additional hurdle of having to convince a panel that under the “dangerous offender” provisions he is safe to release. He will have the “DO” designation to be concerned about. He will have to deal with the screening by the judge. He will have the unanimous jury to convince. In addition to that, in the end, he will have to convince the parole board.

The hoops through which an individual like Mr. Bernardo would have to pass to be released are quite significant.

Senator Beaudoin: Suppose a person has been in jail for 14 years and Bill C-45 is adopted in a few days or a few weeks. Does that mean that the unanimity rule of the jury will apply to him because it is only procedural? I want to be convinced. I am not convinced simply because you say it is purely procedural. It is quite substantive. To have unanimity of the jury is very different from two-thirds of the jury. It means that one person may delay liberation for years. I do not say it is good or bad; I just say that it is very different.

Senator Gigantès: It will not be the same jury every time.

Mr. Bebbington: I would like to respond to that. Although I am sure that it would be appropriate for us to have a long debate about the legal aspect of this, there may well be a Charter challenge and we will be arguing it.

The distinction between procedural and substantive changes is very important in the context of retrospectivity. I would not for a moment suggest that this is not a significant change. To convince a jury unanimously, as opposed to two-thirds of the jury, certainly changes the dynamic of the hearing. My argument would be not so much in terms of substance or procedure as that, in my view, no one convicted of murder has the right, at the time of conviction, to depend upon convincing only two-thirds of the jury. If we change that threshold and say that, in order to achieve this exceptional form of release, you must convince all the members of the jury, I believe it would be very difficult for a murderer to

M. Bebbington: Paul Bernardo est le seul criminel qui, à ma connaissance, a été en même temps reconnu coupable de meurtre et déclaré «délinquant dangereux». La chose ne s'était jamais produite auparavant. On ignore encore pour l'instant quels résultats cette façon de procéder donnera. Vous avez absolument raison. Tant que Paul Bernardo sera considéré comme «délinquant dangereux» — tant que la Commission des libérations conditionnelles n'aura pas établi qu'il n'y a aucun risque à le libérer —, il n'y a pas à s'inquiéter. M. Bernardo devra se conformer aux exigences relatives aux «délinquants dangereux» avant de pouvoir être libéré, il devra réussir à faire agréer une demande de libération conditionnelle en vertu de l'article 745.

M. Healy a présenté des arguments très convaincants au sujet de la possibilité que quelqu'un comme M. Bernardo réussisse. Outre ce qu'a dit le professeur, il y a exactement ce que vous avez dit, sénateur. En plus des trois obstacles que crée l'article 745, il faut aussi parvenir à convaincre un comité qu'en vertu des dispositions relatives aux «délinquants dangereux», le détenu peut être libéré sans risque. Il devra d'abord s'occuper de sa désignation de «délinquant dangereux». Il devra faire face à un juge au moment de la vérification. Il devra convaincre un jury de prendre une décision unanime. En outre, au bout du compte, il devra convaincre la Commission des libérations conditionnelles.

Les obstacles qu'un individu comme M. Bernardo devra surmonter pour être libéré sont considérables.

Le sénateur Beaudoin: Supposons qu'une personne ait passé 14 ans en prison et que le projet de loi C-45 soit adopté d'ici quelques jours ou quelques semaines. Cela veut-il dire que la règle de l'unanimité du jury s'applique à cette personne parce que c'est simplement une question de procédure? J'aimerais être convaincu. Je ne le suis pas tout bonnement parce que vous dites que c'est une question de pure procédure. Ça me semble être tout à fait une question de fond. L'unanimité du jury est toute autre chose qu'une majorité des deux tiers du jury. Cela veut dire qu'une personne peut retarder la libération pendant plusieurs années. Ce n'est pas un jugement de valeur que je porte; je veux simplement dire que c'est très différent.

Le sénateur Gigantès: Ce ne sera pas le même jury à chaque fois.

M. Bebbington: J'aimerais répondre à cela. Même si je suis sûr qu'il serait indiqué que nous discussions longuement l'aspect juridique de la question, il pourrait très bien y avoir une contestation en vertu de la Charte et nous devons en débattre.

La distinction entre les changements de procédure et de fond est très importante dans le contexte de la rétroactivité. Loin de moi l'idée de ne pas considérer cela comme un changement important. Convaincre un jury à l'unanimité, et non plus à la majorité des deux tiers, change certainement la dynamique de l'audience. Mon argument concerne moins le fond ou la procédure que le fait qu'aucune personne condamnée pour meurtre n'a le droit, au moment de la condamnation, de dépendre de la conviction de deux tiers seulement des membres du jury. Si nous modifions cette limite et que nous disons que, pour obtenir cette forme exceptionnelle de libération, il faut convaincre tous les membres

argue that he has a right, protected by the Charter, to convince only two-thirds of the jury.

Senator Beaudoin: It is a strong argument. I just want to hear the two sides of it.

Mr. Bebbington: I appreciate that.

Senator Nolin: In your opinion, when does the right to parole arise? Does it arise at the date of sentencing or when the time arrives?

Mr. Bebbington: We are again venturing into what Professor Healy referred to as the black hole. It is difficult. In my view, and I believe the law is somewhat clear on this, the law attaches not at the time of sentencing, and not at conviction, but at commission of the offence. The law normally looks to the date of commission of the offence. That is because we operate under the premise that as free and autonomous individuals we make choices. At the moment before an individual chooses to commit a crime, that individual must know what the consequences of that choice are.

Therefore, the law which should normally apply is the law which is applicable at the time of commission of the offence. When you commit an offence, the law applicable then in terms of conviction, trial and penalty, including parole eligibility, would normally be the law that applies at the time of the commission of the offence.

Senator Nolin: Thank you.

The Chair: Honourable senators, we will suspend our hearing now until after the votes to be held in the Senate chamber.

The committee recessed.

Upon resuming.

The Chair: Please proceed.

Ms Joan Bercovitch, Senior Director, Legal and Governmental Affairs, Canadian Bar Association: Honourable senators, our organization, as you know, is a voluntary, national organization of lawyers representing over 34,000 lawyers, judges, law students and law professors from across the country. The mandate of the CBA includes improvement of the law and the administration of justice. The submissions that we will present to you this evening reflect that objective.

Our brief was prepared by the CBA committee on imprisonment and release. Members of that committee have acted as counsel in eight section 745 cases. The brief will be presented by Professor Allan Manson.

Professor Allan Manson, Queen's University, Member of Imprisonment and Release Committee, Canadian Bar Association: I bring the regrets of our chairman, John Conroy, from British Columbia. He could not be here this evening.

du jury, je crois qu'il serait très difficile à un meurtrier de prétendre qu'il a le droit, en vertu de la Charte, de convaincre seulement les deux tiers des membres du jury.

Le sénateur Beaudoin: C'est un solide argument. Je veux simplement connaître la réponse des deux parties.

M. Bebbington: Je le comprends bien.

Le sénateur Nolin: À votre avis, quand la question du droit à la libération conditionnelle se pose-t-elle? Au moment de la détermination de la peine ou lorsque le moment est venu?

M. Bebbington: Nous nous aventurons encore une fois dans ce que M. Healy a appelé le trou noir. C'est difficile. À mon avis, et je crois que la loi est assez claire là-dessus, elle s'applique non pas au moment de la détermination de la peine, ni d'ailleurs au moment de la condamnation, mais au moment où l'infraction est commise. En droit, on s'occupe normalement de la date où l'infraction est commise. Parce que nous admettons comme préalable qu'en tant qu'individu libre et autonome, nous faisons des choix. Au moment où un individu choisit de commettre un crime, il doit savoir quelles sont les conséquences de son choix.

Ainsi, la loi qui devrait normalement s'appliquer est celle qui est applicable au moment où l'infraction est commise. Lorsque vous commettez une infraction, la loi applicable pour ce qui est de la condamnation, du procès et de la peine, y compris l'admissibilité à la libération conditionnelle, sera normalement la loi qui prévaut au moment où l'infraction est commise.

Le sénateur Nolin: Merci.

La présidente: Honorables sénateurs, nous allons suspendre l'audience jusqu'à ce que le vote prévu au Sénat ait eu lieu.

Le comité fait une pause.

Reprise de la séance.

La présidente: Reprenons.

Mme Joan Bercovitch, directrice principale, Affaires juridiques et gouvernementales, Association du Barreau canadien: Honorables sénateurs, comme vous le savez, notre organisation est une organisation nationale volontaire de juristes qui représentent plus de 34 000 avocats, juges, étudiants en droit et professeurs de droit de l'ensemble du pays. L'ABC a notamment pour mandat l'amélioration du droit et l'administration de la justice. Les exposés que nous allons vous faire ce soir reflètent cet objectif.

Notre mémoire a été préparé par le Comité sur l'emprisonnement et la libération de l'ABC. Les membres de ce comité ont été avocats-conseils dans huit affaires découlant de l'article 745. Notre mémoire sera présenté par M. Allan Manson.

M. Allan Manson, Université Queen's, membre du Comité sur l'emprisonnement et la libération, Association du Barreau canadien: Je vous transmets les excuses de notre président, John Conroy, qui est de la Colombie-Britannique. Il est dans l'impossibilité de venir ici ce soir.

I will summarize our submission before asking whether you have any questions on the history of this provision, its current operation, or the amendments that have been put forward by the government. One of our concerns is that there appears to be a lot of misinformation. Personally, I have been counsel on two section 745 cases. If anyone wants to ask questions about how they really work, I will be happy to answer. If you have questions about statistics or about history, I will try to respond.

In a nutshell, our position is that this process already works. In 1976, when Parliament was considering abolishing capital punishment and replacing it with the first degree and second degree regime, it was proposed that those convicted of first degree murder, and some convicted of second degree, would be sentenced to the mandatory sentence of life imprisonment with no parole eligibility for 25 years for first degree and, for second degree, up to 25 years depending on the exercise of discretion of the trial judge.

To ensure that this regime was in accordance both with Canadian history — by that I mean the Canadian experience prior to 1976 — and with other jurisdictions, all of which pointed to a denunciatory period of between 10 and 15 years, but also to satisfy certain constituencies, principally the Canadian Association of Police Chiefs who said that, while they opposed the abolition of capital punishment, if there was to be abolition, the only alternative could be life with no parole for 25 years — to satisfy all of those constituencies and those concerns, the government came forward with this current regime of 25 years, but allowing the prisoner to come forward after 15 years.

It is significant that, in the first proposal, it was judges who were to make that decision. It was in a committee much like this, in late June of 1976, that a member of Parliament said, "Why not involve the community? Why have three high court judges? Let's use a jury of community members." That is our essential submission. This is one of the rare opportunities for community involvement in the sentencing process, and it is working.

Juries are made up of community members from the area where the offence was committed. They sit 15 years later in adjudication of someone's application not to be released but to go to the parole board. So it is matter of community involvement in the sentencing process. Secondly, if you look at the results, these juries are doing a good job. They are rejecting the bad cases. They are turning people down. They are discriminating across the set of cases from between 15 and 23 years.

When you look at the results beyond that, the parole board is discriminating between good cases and bad cases. If you are looking at the results in terms of who has been released to the

Je vais résumer notre mémoire avant de vous demander si vous avez des questions sur l'historique de cette disposition, sur son fonctionnement actuel ou sur les amendements qui ont été proposés par le gouvernement. Ce qui nous inquiète notamment, c'est qu'il semble y avoir pas mal d'idées fausses. Personnellement, j'ai été avocat-conseil pour deux affaires découlant de l'article 745. Si quelqu'un veut poser des questions sur le fonctionnement, je serai très heureux d'y répondre. Si vous avez des questions sur les données statistiques ou sur l'historique, j'essayerai d'y répondre.

En résumé, nous estimons que le processus fonctionne déjà. En 1976, lorsque le Parlement envisageait d'abolir la peine capitale et de la remplacer par un régime prévoyant les meurtres au premier et au second degrés, on a proposé que les personnes condamnées pour meurtre au premier degré, et certaines des personnes condamnées pour meurtre au second degré, se voient infliger une peine d'emprisonnement obligatoire à perpétuité sans avoir droit à la libération conditionnelle pendant 25 ans pour le premier degré et pendant 25 ans au maximum pour le second degré, selon la décision du juge de première instance.

Pour que le régime soit conforme à l'histoire canadienne — et par là, j'entends l'expérience canadienne avant 1976 —, et aux autres sphères de compétence, qui semblaient toutes souhaiter une période d'admissibilité à toute forme de libération de 10 à 15 ans, mais aussi pour donner satisfaction à certains groupes, notamment l'Association canadienne des chefs de police qui a indiqué qu'elle était contre l'abolition de la peine capitale, mais que s'il devait y avoir abolition, la seule autre solution acceptable était un emprisonnement de 25 ans sans droit à la libération conditionnelle... pour satisfaire tous ces organismes et répondre aux inquiétudes, le gouvernement a proposé le régime actuel de 25 ans, mais a autorisé le détenu à se présenter au bout de 15 ans.

Il est important de remarquer que, dans la première proposition, c'étaient les juges qui devaient prendre la décision. C'était pendant une séance de comité comme celle-ci, fin juin 1976, qu'un député a dit: «Pourquoi ne pas faire participer la communauté? Pourquoi avoir trois juges d'une cour supérieure? Constituons un jury de membres de la communauté.» C'est là l'essentiel de notre exposé. C'est l'une des rares occasions qu'a la communauté de participer au processus de détermination de la peine, et le système fonctionne.

Les jurys sont constitués de membres de la communauté de la région où l'infraction a été commise. Ils se réunissent lorsque 15 ans se sont écoulés pour le détenu afin de décider si la demande présentée par l'intéressé, non pas pour être libéré, mais pour pouvoir se présenter devant la Commission des libérations conditionnelles, est acceptable. C'est donc une question de participation de la communauté au processus de détermination de la peine. Deuxièmement, si vous regardez les résultats, ces jurys font un excellent travail. Ils rejettent les mauvais candidats, ils refusent le droit de se présenter à certaines personnes. Ils décident donc pour tout un éventail de détenus ayant séjourné de 15 à 23 ans en prison.

Si vous regardez les résultats au-delà de la décision du jury, la Commission des libérations conditionnelles fait le tri entre les bons et les mauvais candidats. Si vous regardez les résultats pour

street, there has only been one. I am using data that is accurate as of December 31, 1995. There may be more recent data. Only one criminal offence was committed by a 745 applicant who was subsequently released. We have community involvement and statistical success in the sense that there is only one offence and there is good discrimination between the deserving and the undeserving cases. This is a process that works and ought not to be changed if it is working. That is our first submission.

Secondly, there is the matter of constitutional validity. When the Supreme Court of Canada in the case of *Luxton*, in 1990, confirmed the constitutional validity of the new murder sentencing regime, and the lengthy sentences for first degree murder, in doing so it made specific reference to section 745 as one of the factors that persuaded the court that these sentences are not cruel and unusual treatment and punishment, or grossly disproportionate. The deserving prisoner has the opportunity to come forward after 15 years. The continuing excessive access to section 745 is essential to preserve the constitutional validity of the whole homicide sentencing regime.

In summary, in our view, there is no argument of principle and no evidence or data that supports making any changes to section 745. I have read the submissions made by Mr. Rock when he appeared in front of the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs. In answer to this argument, because he had our material before his appearance, he said that there is one argument of principle: the views of the victims.

I want to address that, because I think this is very important. This is a voice that cannot be ignored. The criminal justice system has to respond to the concerns of victims. However, it is wrong to think that there is only one voice. When we read the newspapers and listen to the media, we hear a group of people who have suffered and who are angry; but there are other groups of people. Last week, the Church Council on Justice sponsored a lecture at Queen's University, with Wilma Derksen, whose daughter was murdered a number of years ago. You will not hear her asking to repeal section 745 or reduce accessibility to it. She believes that people need to heal. She believes in restorative justice. She spends much of her time at Stony Mountain Institution, in Manitoba working with lifers and murderers.

I am only saying to you that there is more than one voice coming from the victims' community. They should all be listened to.

I would also point out that two years ago, when the Department of Justice amended the Criminal Code with Bill C-41, to ensure that material from victims could come forward in section 745 hearings, there was no discussion at that time about diminishing access to 745.

ce qui est des personnes libérées, il n'y a eu qu'un exemple, d'après les données officielles au 31 décembre 1995. Il y a peut-être des données plus récentes. Une seule infraction criminelle a été commise par une personne qui a présenté une demande en vertu de l'article 745 et qui a par la suite été libérée. Il y a donc participation de la communauté et de bons résultats statistiques dans la mesure où il n'y a eu qu'une infraction et le tri qui s'opère entre les bons et les mauvais candidats est judicieux. Nous avons un processus qui fonctionne; il ne devrait donc pas être changé s'il fonctionne. C'est notre première proposition.

Deuxièmement, il y a la question de la validité constitutionnelle. Lorsque la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Luxton*, en 1990, a confirmé la validité constitutionnelle du nouveau régime de détermination de la peine pour les meurtres, et les peines prolongées pour les meurtres au premier degré, elle a précisément mentionné l'article 745 comme étant l'un des facteurs qui l'ont convaincue que ces condamnations ne sont pas des peines et des traitements cruels et inusités ou nettement exagérés. Tout détenu qui le mérite a la possibilité de se présenter au bout de 15 ans. L'accès durable et généralisé à l'article 745 est essentiel pour préserver la validité constitutionnelle de l'ensemble du régime de détermination de la peine pour les homicides.

En résumé, à notre avis, il n'y a pas de raison de principe, de preuve ou de donnée qui justifie de changer l'article 745. J'ai lu l'exposé fait par M. Rock lorsqu'il a comparu devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes. Pour répondre à cet argument, car il avait nos documents avant de comparaître, il a affirmé qu'il y avait un argument de principe: le point de vue des victimes.

Je veux répondre à cette question car je crois qu'elle est très importante. C'est une voix que l'on ne peut ignorer. Le système de justice pénale doit agir face aux inquiétudes des victimes. Toutefois, il est faux de penser qu'il n'y a qu'une voix. Lorsque nous lisons les journaux et que nous écoutons les médias, nous entendons un groupe de personnes qui ont souffert et qui sont en colère; mais il y a d'autres groupes de personnes. La semaine dernière, le Conseil des Églises pour la justice a organisé une conférence à l'Université Queen's, avec Wilma Derksen, dont la fille a été tuée il y a plusieurs années. Vous ne l'entendrez pas demander qu'on abroge l'article 745 ou qu'on réduise les possibilités d'y accéder. Je crois que les gens ont besoin de guérir. Ils croient en la justice réparatrice. Elle passe l'essentiel de son temps dans l'établissement de Stony Mountain au Manitoba à travailler avec les condamnés à perpétuité et les meurtriers.

Ce que je veux que vous sachiez, c'est qu'il y a plus d'une voix qui se fait entendre au sein de la communauté des victimes. Il faudrait les écouter toutes.

Je vous signalerais aussi qu'il y a deux ans, lorsque le ministère de la Justice a modifié le Code criminel avec le projet de loi C-41 pour faire en sorte que les documents provenant des victimes puissent être présentés lors des audiences convoquées en vertu de l'article 745, il n'a pas été question à l'époque de réduire l'accès à l'article 745.

I really dispute the argument that it is the voice of victims that provides the argument of principle. It is one voice; there are many others. There is no argument of principle. No argument that reflects on the efficacy or coherence of this process.

In our view, screening is a system that has been working well. Juries have been discriminating and rejecting bad cases. In my own experience, I am one for two. In the first case that I did, I was responsible for the constitutional arguments that did not succeed. That case was rejected entirely by the jury. In the second case that I did, the jury made the man immediately eligible for parole. There is no question that juries are discriminating.

Should there be a screening process? Our position is no. However, if there is one, the Department of Justice has it wrong. Their screening process is that the Chief Justice, or another judge, will look at written material, the application, the material from the CSC — which my guess is could be the counterpart to what is known as the parole eligibility report, the written report that goes to the jury on a 745 hearing — and any other material that the applicant or Crown wants to put forward. That written material would go to the Chief Justice or a delegate. That judge, on a balance of probabilities, would be required to consider whether the written material showed a reasonable prospect of success.

If a case goes forward, the jury will hear from real people, including the prisoner. Members of the community will look at the prisoner and make some assessment of this person's conduct and character, and there are various statutory criteria. However, the amendment in front of you anticipates that a judge can look at the written word and make an assessment about reasonable prospect of success.

In our view, if there is a screening process, and our position is that there should not be, it should exist to achieve the objective that the minister has explained, to keep the completely unworthy case out. We do not have to mention names; people can anticipate the completely unworthy case.

In our submission, if that is what you want to do, the test should be "no prospect of success." In other words, the judge examines the written material, and if the judge concludes that there is no prospect of success, the case is tossed from the system. That will ensure that the unworthy cases do not go forward. It will ensure that all other cases go to a jury, a jury of members of the community where the offence was committed.

I want to make one more point about juries. I think there is a very important educational value when a jury turns someone down. This result speaks to how that community views the offence. The opportunity to turn someone down is important, in educational terms, for the entire community; it is important for the community to see members of the community turn someone down. It should not be a judge using what he sees on a piece of paper.

Je ne suis pas vraiment d'accord avec l'argument voulant que ce soit la voix des victimes qui offre un argument de principe. C'est l'une des voix; il y en a de nombreuses autres. Il n'y a pas d'argument de principe. Il n'y a pas d'argument concernant l'efficacité et la cohérence du processus.

À notre avis, la sélection est un système qui fonctionne bien. Les jurys ont fait le tri et rejeté les mauvais candidats. J'ai pris part à l'étude de deux cas. Dans le premier, j'étais chargé des arguments constitutionnels et il n'a pas été possible de convaincre le jury puisqu'il a entièrement rejeté le dossier. Dans le second, le jury a décidé que le candidat était immédiatement admissible à la libération conditionnelle. Il n'y a aucun doute que les jurys font preuve de discernement.

Devrait-il y avoir un processus de sélection? À notre avis, non. Toutefois, s'il y en a un, le ministère de la Justice n'a pas choisi le bon. Selon le processus de sélection actuel, un juge en chef, ou un autre juge, étudie les documents écrits, la demande, les dossiers du SCC — qui, me semble-t-il, pourraient servir de contrepartie à ce qui est connu comme le rapport d'admissibilité à la libération conditionnelle, le rapport écrit qui est présenté au jury dans le cadre d'une audience en vertu de l'article 745 —, et tout autre document que le requérant ou la Couronne souhaite présenter. Ces documents écrits vont au juge en chef ou à un délégué. Ce juge doit décider, selon la prépondérance des probabilités, si les documents écrits offrent une possibilité réelle que la demande soit accueillie.

Si la demande est jugée acceptable, le jury entendra de véritables personnes, y compris le détenu. Les membres de la communauté considéreront le détenu et évalueront sa conduite et sa personnalité, et il y a pour cela divers critères légaux. Toutefois, l'amendement que vous avez sous les yeux indique que l'on s'attend à ce qu'un juge regarde un document écrit pour évaluer la possibilité réelle que la demande soit accueillie.

À notre avis, s'il doit y avoir un processus de sélection, et nous pensons qu'il ne devrait pas y en avoir, il devrait être là pour atteindre l'objectif qu'a expliqué le ministre, pour éviter que les cas tout à fait inacceptables soient présentés. Il n'est pas nécessaire de citer des noms; tout le monde peut deviner ce qu'est un cas tout à fait inacceptable.

Dans notre mémoire, si on souhaite conserver ce processus, le critère devrait être «une impossibilité que la demande soit accueillie». Autrement dit, le juge examine les documents écrits, et s'il en conclut qu'il est impossible que la demande soit accueillie, le cas est éliminé du système. On sera ainsi sûr que les cas non acceptables ne seront pas présentés. On sera ainsi sûr que tous les autres cas iront devant un jury, un jury constitué de membres de la communauté où l'infraction a été commise.

J'aimerais dire encore une chose sur les jurys. Je crois que le fait qu'un jury rejette une demande a une très grande valeur éducative. Cette conclusion montre comment la communauté considère l'infraction. Il est important d'avoir la possibilité de rejeter quelqu'un, sur le plan éducatif, pour l'ensemble de la communauté; il est important que la communauté sache que ses membres ont rejeté quelqu'un. Cela ne devrait pas être fait par un juge qui fonde sa décision sur ce qu'il voit sur le papier.

The test should be: "If there is no prospect of success, get it out of the system." It should not be the test you see here, which is much higher. I fear that is how it will be interpreted: "On a balance of probabilities, reasonable prospect of success."

We are advocating a test that is the counterpart to what we have at preliminary inquiries: "Some evidence upon which a reasonable jury properly instructed could convict." If there is some evidence, the case goes forward. If there is not, it gets tossed. That is our position with respect to screening.

With respect to unanimity, right now 8 jurors are required for a decision; this amendment would move it to 12. As a matter of principle, 12 is entirely appropriate in the criminal context, where the issue is proof beyond a reasonable doubt. Before someone loses his liberty, he ought to have 12 members of the community saying, "You are guilty." However, this issue is not about proof beyond a reasonable doubt. This is a sentencing issue; it is a discretionary issue. The supreme court itself, Chief Justice Lamer, in *Swietlinski*, talked about the kinds of decisions that are amenable to standards and burdens of proof.

Different reasonable people may have different opinions. For that reason, the eight-person jury is a much more appropriate standard in principle. It is perhaps closer to the real decision-making dynamic when we recognize that one, two or three people may say: "Absolutely not", "Never" or "It has to be this way." Surely having 8 of 12 community members is a substantial decision-making requirement.

Let us go beyond principle; let us look at the practicality. Everyone is concerned about resources and taking up court time. If one requires 12 jurors, one person may hang the jury. The judge will exhort the jury; however, if there is one dissenter, the jury can be hung.

Let me tell you about a personal experience. When I did one of these 745 hearings in Cobourg in the spring of 1994, because of a lot of local publicity about the case, the judge was persuaded that we ought to be able to challenge the jurors for cause. A set of questions was developed, and we vetted the jury panel. Two of the jurors quite spontaneously started talking about capital punishment and how no one convicted of murder should ever be released from prison anywhere. Of course, they were chucked from the jury panel, but if we had not been in this extraordinary circumstance where challenge for cause was permitted by the judge, those two would have hung the jury. Ultimately, this man was made immediately eligible for parole, but those two were adamant that not in a million years would they say yes. So you will either have hung juries, which means the process will be repeated, or you will have more challenges for cause, because that process is the only way you will weed out the extremes.

Le critère devrait être le suivant: «S'il y a impossibilité que la demande soit accueillie, il faut que le cas sorte du système.» Il ne faudrait pas que ce soit le critère que l'on a ici, qui est beaucoup plus exigeant. Je crois que c'est comme cela qu'on va l'interpréter: «Selon la prépondérance des probabilités, une possibilité réelle que la demande soit accueillie.»

Nous préconisons un critère qui est la contrepartie de ce que nous avons pour les enquêtes préliminaires: «Des preuves à partir desquelles un jury raisonnable et dûment informé pourra condamner.» S'il y a des preuves, la demande est accueillie. S'il n'y en a pas, elle est rejetée. Voilà ce que nous pensons de la sélection.

En ce qui concerne l'unanimité, à l'heure actuelle, il faut que huit jurés s'entendent pour qu'il y ait une décision; cette modification veut que les 12 jurés s'entendent. En principe, il est tout à fait indiqué d'avoir l'accord des 12 jurés dans le contexte pénal, lorsqu'il s'agit de preuve hors de tout doute raisonnable. Avant que quelqu'un perde sa liberté, il faudrait que 12 membres de la communauté disent: «Vous êtes coupable.» Toutefois, il ne s'agit pas là de preuve hors de tout doute raisonnable. Il s'agit ici de détermination de la peine; c'est une question discrétionnaire. La Cour suprême elle-même, par la voix du juge en chef Lamer a parlé, dans l'affaire *Swietlinski*, des jugements qui relèvent de normes ou de fardeaux de preuve.

Plusieurs personnes raisonnables peuvent avoir des opinions différentes. C'est pourquoi un jury de huit personnes est en principe une norme beaucoup plus indiquée. Il se rapproche peut-être davantage de la dynamique véritable de la prise de décision lorsqu'on admet qu'une, deux ou trois personnes peuvent dire: «Absolument pas», «Jamais» ou «Cela doit être ainsi.» Sans aucun doute, le fait d'avoir huit membres de la communauté sur 12 constitue une exigence importante en matière de prise de décision.

Allons au-delà des principes, voyons l'aspect pratique. Tout le monde se préoccupe des ressources et du temps que l'on exige des tribunaux. Si 12 jurés sont nécessaires, une personne peut mettre le jury dans une impasse. Le juge peut exhorter le jury; mais s'il y a une personne qui n'est pas d'accord, le jury peut être dans une impasse.

Permettez-moi de vous parler d'une expérience personnelle. Lorsque j'ai participé à une de ces audiences en vertu de l'article 745 à Cobourg, au printemps 1994, parce qu'il y a eu énormément de publicité faite autour de l'affaire à l'échelle locale, le juge s'est laissé persuader qu'on devrait pouvoir obtenir une récusation motivée des jurés. Un ensemble de questions a été mis au point et on a examiné le groupe de jurés. Deux d'entre eux ont très spontanément commencé à parler de la peine capitale et du fait qu'aucune personne condamnée pour meurtre ne devrait jamais être libérée nulle part. Bien sûr, ils ont été écartés du groupe des jurés, mais si nous ne nous étions pas trouvés dans cette situation extraordinaire où le juge autorisait une récusation motivée, ces deux personnes auraient mis le jury dans une impasse. Par la suite, le détenu a été jugé immédiatement admissible à la libération conditionnelle, tandis que les deux jurés en question affirmaient avec force qu'ils ne diraient jamais oui. On aura donc soit des jurys dans une impasse, ce qui veut dire que le processus se

Let me move on to the multiple-murder situation whereby anyone convicted of a second murder will now, if this bill is passed, be denied the opportunity to go to a jury. This is the one amendment that is not retrospective. The others are, and I would be happy to talk about retrospectivity in a minute. With respect to multiple murders, there is no question that, whether you are talking about increased harm, two deaths from one event, or two deaths in two or more events, it affects the gravity of the offence. There is no question that that is a matter appropriate for both juries and parole boards to look at.

However, look at what we are doing here. We are now saying that here is a group of people, the multiple murderers, who represent by themselves a huge spectrum of moral blameworthiness, and we are hiving them off. We are saying, without more consideration, that they are so egregious and beyond the pale that they do not warrant even this opportunity.

I fear that when we start hiving off groups of people, we are slowly walking down a path that will lead to the return of capital punishment. I fear that. I think it is inherently wrong, both morally and legally, and we ought not to make concessions of principle.

Let me just say a word about retrospectivity and Charter issues. First, in *Luxton*, the Supreme Court of Canada referred specifically to section 745 as one of the elements of the current homicide sentencing regime that supported its conclusion that the current regime is constitutionally valid. If you take away this element, that must be relitigated. Certainly that would be my position as a lawyer. I would want to make the argument that, whereas in *Luxton* the Crown said, "But there is not a big worry about disproportionality, because after 15 years people can come back," we now have a group that will not have that opportunity after 15 years.

We will also have other groups, those affected by the screening or those who may be affected by unanimity, who now have a higher hurdle to meet retrospectively, higher than the hurdle that existed at the time of their sentencing. Yes, they still have access — I am not talking about the multiple murderers now — but they have access with a higher test retrospectively. This changes the shape of their prison life. They will be subject to state restriction for their life, whether in jail or outside, but it changes the structure of their prison life by limiting their opportunity to go to the parole board early. We cannot predict how the Supreme Court of Canada will respond, but the Supreme Court of Canada will be asked.

répètera, soit davantage de récusations motivées, car le processus est la seule manière d'éliminer les cas extrêmes.

Passons maintenant à la situation des détenus accusés de plusieurs meurtres. Dans ce cas, toute personne déclarée coupable de plus d'un meurtre ne pourra plus demander à comparaître devant un jury, si le projet de loi est adopté. Il s'agit là de l'amendement qui n'a pas d'effet rétroactif. Les autres en ont un et je serai très heureux de parler de la rétroactivité dans un instant. Pour ce qui est des détenus accusés de plusieurs meurtres, il ne fait aucun doute que si on parle de préjudices plus importants, de deux morts au cours d'un incident ou de deux morts au cours de deux incidents ou davantage, cela a une incidence sur la gravité de l'infraction. Il ne fait aucun doute que c'est là une question que doivent prendre en compte aussi bien le jury que la Commission des libérations conditionnelles.

Toutefois, regardons bien ce que nous faisons ici. Nous disons maintenant qu'il y a un groupe de personnes, les détenus accusés de plusieurs meurtres, qui représentent un large éventail de cas répréhensibles moralement, et nous faisons pour eux une distinction. Nous disons, sans les examiner davantage, qu'ils sont si particuliers et si peu fréquentables, qu'ils ne méritent pas qu'on leur donne ne serait-ce que cette possibilité.

Je crains qu'en commençant à distinguer des groupes de gens, on s'oriente lentement sur la voie du rétablissement de la peine capitale. Je le crains vraiment. Je pense que c'est une erreur intrinsèque, tant sur le plan moral que juridique, et que nous devrions faire des concessions de principe.

Permettez-moi de dire un mot de la rétroactivité et des questions relatives à la Charte. Tout d'abord, dans l'affaire *Luxton*, la Cour suprême du Canada a mentionné précisément l'article 745 comme l'un des éléments du régime actuel de détermination de la peine dans les cas d'homicides qui allait dans le sens de sa conclusion voulant que le régime actuel ait une validité constitutionnelle. Si vous supprimez cet élément, il faudra rejuger l'affaire. Ce serait certainement mon avis en tant que juriste. Je voudrais présenter l'argument suivant: étant donné que la Couronne a dit dans l'affaire *Luxton*, qu'il n'y a pas à s'inquiéter outre-mesure de la disparité car après 15 ans, on peut se représenter, nous avons maintenant un groupe qui n'aura plus cette possibilité après 15 ans.

Il y aura également d'autres groupes, ceux qui sont touchés par la sélection et ceux qui pourraient être touchés par l'unanimité, qui ont maintenant un plus gros obstacle à franchir rétroactivement, un obstacle plus important que celui qui existait au moment de leur condamnation. Bien sûr, ils ont toujours accès — je ne parle pas ici des condamnés accusés de plusieurs meurtres —, mais ils ont toujours accès bien qu'avec un critère plus important rétroactivement. Cela change la nature de leur emprisonnement. Ils seront assujettis à une restriction de la Couronne leur vie durant, qu'ils soient en prison ou à l'extérieur, mais cela change la structure de leur emprisonnement puisque cela limite leur possibilité de se présenter devant la Commission des libérations conditionnelles plus tôt. Nous ne pouvons pas faire de prédiction sur la réponse de la Cour suprême du Canada, mais la question va lui être posée.

We have amendments that fiddle with the regime and create potential constitutional problems for no purpose. I say "for no purpose" because I want to repeat that there is no argument of principle, no evidence and no data suggesting that this mechanism does not work, this unique opportunity for community members to participate in sentencing. All the data show that it does work.

Those are my submissions. I would be happy to answer any questions.

Senator Jessiman: You said you had some statistics. How many individuals have applied under this act now? Do you know?

Mr. Manson: I am using Department of Justice statistics from December 31, 1995, which are in common circulation. At that time, 63 actually applied out of 175 who would have been eligible.

Senator Jessiman: How many were recommended by the jury?

Mr. Manson: Of the 63 hearings, 13 were completely rejected. They received no relief. Nineteen were allowed to apply to the parole board immediately. In other words, their parole eligibility was reduced to 15 years.

Senator Jessiman: How many applied, again?

Mr. Manson: There were 63 hearings, and 13 were rejected outright as of December 31, 1995. Of the 50 who received some relief, 19 were permitted to go to the parole board immediately, 27 were allowed to go the parole board at between 16 and 20 years, and the remaining three had to wait until they had served 21 to 23 years. Of that entire group that was allowed to go to the parole board and the ones that served the requisite amount of time, six were denied release entirely by the parole board.

Senator Jessiman: Of those that the juries recommended, the parole board then rejected 50?

Mr. Manson: No, 50 got some relief.

Senator Jessiman: And 19 immediately. They were able to go to the parole board immediately. Of those 19, how many did the parole board release? Does the parole board go along every time a jury says they are eligible?

Mr. Manson: No, absolutely not. Let me say two things in response. First, six cases that went to the parole board were denied any release.

Senator Jessiman: Of the 19?

Nous avons des amendements qui touchent le régime et créent sans raison d'éventuels problèmes constitutionnels. Je dis «sans raison» car je tiens à répéter qu'aucun argument de principe, aucune preuve ni aucune donnée ne laisse entendre que ce mécanisme ne fonctionne pas, cette possibilité unique qu'ont les membres de la communauté de participer à la détermination de la peine. Toutes les données prouvent qu'il fonctionne effectivement.

Voilà ce que j'avais à vous dire. Je serais heureux de répondre aux éventuelles questions.

Le sénateur Jessiman: Vous avez dit que vous aviez des données statistiques. Combien de personnes ont jusqu'ici présenté une demande en vertu de cette loi? Le savez-vous?

M. Manson: Je reprends les statistiques du ministère de la Justice au 31 décembre 1995 et qui sont largement diffusées. À cette date, 63 demandes avaient été présentées sur 175 cas admissibles.

Le sénateur Jessiman: Combien ont été recommandées par le jury?

M. Manson: Sur les 63 personnes qui ont été entendues en audience, 13 ont été complètement rejetées. Elles n'ont obtenu aucun allègement de leur peine. Dix-neuf ont reçu l'autorisation de présenter une demande auprès de la Commission des libérations conditionnelles immédiatement. Autrement dit, leur admissibilité à la libération conditionnelle a été réduite à 15 ans.

Le sénateur Jessiman: Combien ont présenté une demande, pouvez-vous le répéter?

M. Manson: Il y a eu 63 cas présentés en audience et 13 ont été rejetés immédiatement au 31 décembre 1995. Sur les 50 qui ont obtenu un allègement, 19 ont eu l'autorisation de se présenter immédiatement devant la Commission des libérations conditionnelles, 27 ont été autorisés à passer devant la commission après une période de 16 à 20 ans, et les trois cas restants ont dû subir une peine d'emprisonnement de 21 à 23 ans avant d'y avoir droit. Sur l'ensemble du groupe qui a été autorisé à se présenter devant la Commission des libérations conditionnelles et parmi tous ceux qui avaient passé le temps voulu en prison, six personnes ont vu leur demande rejetée complètement par la commission.

Le sénateur Jessiman: Sur ceux qui avaient reçu une recommandation du jury, la Commission des libérations conditionnelles en a donc rejeté 50?

M. Manson: Non, 50 ont obtenu un allègement de leur peine.

Le sénateur Jessiman: Et 19 immédiatement. Ils ont pu se présenter immédiatement devant la Commission des libérations conditionnelles. Sur ces 19, à combien la commission a-t-elle accordé la libération? La commission donne-t-elle son accord chaque fois qu'un jury estime la personne admissible?

M. Manson: Non, absolument pas. Permettez-moi de dire deux choses en réponse à cette question. Tout d'abord, six cas présentés à la commission se sont vu refuser toute possibilité de libération.

Le sénateur Jessiman: Sur les 19?

Mr. Manson: No, of all the people who were eligible, which would be the 19 and others, depending on the time.

The Chair: Senator Jessiman, do you not have these figures?

Senator Jessiman: I am sorry, I do not.

The Chair: I actually have more recent statistics as of October 28, 1996.

Mr. Manson: I would be very happy to see those myself.

If I may, I would like to tell you something about the parole process. I want to tell you about a case I did in Cobourg in 1994, where the man was made immediately eligible. This is a man who had completely turned his life around, had finished high-school education, had a B.A. from Queen's and an M.A. from the University of Ottawa, was married and had a job, and had been out on passes 80 hours per quarter at the time we went to the jury.

Senator Jessiman: He got this education while in prison?

Mr. Manson: That is right. He had a grade 10 education when he was incarcerated. He was made immediately eligible for parole. It took him 18 months to get full parole, notwithstanding the fact that he was someone who was already spending 80 hours a quarter, that is every three months, out of the institution on work release. This is someone who is probably the best section 745 case, and it took him 18 months. As you can see, the parole process is a very demanding and rigorous process.

Senator Jessiman: How many sit on the parole board at a time?

Mr. Manson: For one of these cases, three or four.

Senator Jessiman: Do they have to be unanimous or does the majority rule?

Mr. Manson: It is majority decision-making, but I do not have the slightest hesitation in saying that the parole board that used to say it was in the release business no longer says that. They are now in the risk assessment business, and they are extremely conservative in assessing risk. You can see that by the fact that six prisoners, who persuaded a jury that they should be able to go to the board, were denied any relief by the board. That speaks to the checks and counterbalances in the process.

Senator Jessiman: Are there any other juries, civil, criminal or otherwise, where a majority or two-thirds is sufficient?

Mr. Manson: Not in Canada, but elsewhere. For example, in England, in the criminal context, it is 10 out of 12. That is the case in a number of jurisdictions.

Senator Jessiman: But here it is unanimous at the criminal level only. What about civil cases?

M. Manson: Non, sur toutes les personnes admissibles, c'est-à-dire les 19 et d'autres; selon leur temps d'emprisonnement.

La présidente: Sénateur Jessiman, n'avez-vous pas ces chiffres?

Le sénateur Jessiman: Je regrette, je ne les ai pas.

La présidente: J'ai en fait des statistiques plus récentes qui datent du 28 octobre 1996.

M. Manson: Je serais très heureux de les voir.

Si vous me le permettez, j'aimerais vous dire quelque chose sur le processus de libération conditionnelle. J'aimerais vous parler d'un cas dont je me suis occupé à Cobourg en 1994 où le détenu a été immédiatement admissible. Il s'agit d'un homme qui avait complètement changé de vie, qui avait terminé son éducation secondaire, qui avait un baccalauréat de Queen's et une maîtrise de l'Université d'Ottawa, qui était marié et avait un emploi, et qui avait bénéficié de 80 heures de sortie par trimestre au moment où nous nous sommes présentés devant le jury.

Le sénateur Jessiman: Il a fait ses études pendant qu'il était en prison?

M. Manson: Tout à fait. Il avait fait des études jusqu'à la dixième année lorsqu'il est entré en prison. On l'a jugé immédiatement admissible à la libération conditionnelle. Il lui a fallu 18 mois pour obtenir la libération conditionnelle totale, alors qu'il passait déjà 80 heures par trimestre, c'est-à-dire tous les trois mois, en dehors de la prison pour son travail. Il s'agit là de quelqu'un qui constituait sans doute le meilleur cas aux termes de l'article 745, et il lui a fallu 18 mois. Comme vous pouvez le voir, le processus de libération conditionnelle est très exigeant et très rigoureux.

Le sénateur Jessiman: Combien de personnes siégeaient à la Commission des libérations conditionnelles à l'époque?

M. Manson: Pour l'un des cas, trois ou quatre.

Le sénateur Jessiman: Doit-il y avoir unanimité ou est-ce la règle de la majorité qui s'applique?

M. Manson: Il s'agit d'une décision à la majorité, mais je n'ai pas la moindre hésitation à dire que la Commission des libérations conditionnelles qui disait couramment qu'elle s'occupait de libération, ne le dit plus. Elle s'occupe maintenant d'évaluation des risques et elle les évalue avec la plus grande prudence. C'est ce que l'on peut voir lorsqu'on sait que six détenus, qui avaient persuadé un jury qu'ils pouvaient se présenter devant la commission, se sont vu refuser tout allègement de leur peine par la commission. Cela montre bien qu'il y a des freins et des contrepoids dans le système.

Le sénateur Jessiman: Y a-t-il d'autres juries, dans le domaine civil, pénal ou ailleurs, où une majorité ou les deux tiers des voix sont suffisants?

M. Manson: Pas au Canada, mais ailleurs oui. Par exemple, en Angleterre, dans le contexte pénal, il s'agit de 10 voix sur 12. Et c'est également le cas dans de nombreuses autres instances.

Le sénateur Jessiman: Mais ici on exige l'unanimité uniquement dans le domaine pénal. Qu'en est-il des affaires civiles?

Mr. Manson: In Ontario, it is unanimous. But we use six-person juries civilly.

Senator Jessiman: You are telling us that what was already passed is good, that we should not make it any harsher, and should be fair to the murderers.

Mr. Manson: I am saying that it works.

Senator Jessiman: Is there any crime or any murder for which you would not extend a chance to apply for a review regarding parole? Is there anything anyone could do, or is everyone redeemable?

Mr. Manson: I am not saying that everyone is redeemable. Our position is that, in even the worst cases that will be turned down by a jury, there is educative value in having the jury deal with them. Some people will never get out of jail.

Senator Jessiman: I understand that. But juries do not look at what they did — or do they?

Mr. Manson: Yes.

Senator Jessiman: What if, after 15 years, that person has turned around his life? For example, let us assume that the person of whom you spoke had a grade 10 education and had killed three or four people, but he had turned himself around since the commission of that terrible crime. In that case, I think you would let him out.

Mr. Manson: There are three statutory criteria: character of the prisoner, conduct while incarcerated, and nature of the offence. If anyone has been coming here saying that the material about the offence does not get in front of the jury, that is nonsense. Let me tell you how it gets in front of the jury. It gets in front of the jury in a non-inflammatory way. This is the practice in Ontario, but I am told that basically the same thing happens everywhere else: Most of these cases have already gone to appeal. The lawyers for the prisoner and the Crown take the statement of facts from the appellant factums and those are read to the jury in their entirety. If there were 82 stab wounds, that fact is read to the jury. You do not recreate the evidence from the original trial. In terms of *viva voce* evidence, you do not have witnesses describing the 82 stab wounds, but all the facts taken from the appeal court factums are read to the jury. That is one of the statutory criteria, namely, the nature of the offence. I have heard people say that nothing goes to the jury about the offence. That is wrong.

Senator Beaudoin: I should like to have your opinion on the question of retroactivity. Suppose that we were to re-establish the death penalty tomorrow morning. It would be challenged in court immediately, in my opinion, because, *prima facie*, it is a cruel and unusual punishment. I cannot speak for the Supreme Court, but the chances are that the court might very well reach that conclusion. That means that, since 1982, each time we enact a statute in this country that statute may face a Charter challenge. In this case, we are not concerned with a clear-cut case at all. If you change the processes of the parole system you must be respectful of the Canadian Charter, but that is the end of it.

M. Manson: En Ontario, c'est l'unanimité. Mais nous avons des jurys de six personnes au civil.

Le sénateur Jessiman: Vous nous dites que ce que nous avons déjà adopté est bien, que nous ne devrions pas rendre les choses plus dures et que nous devrions être justes pour les meurtriers.

M. Manson: Je dis que le système fonctionne.

Le sénateur Jessiman: Y a-t-il un crime ou un meurtre pour lequel vous ne donneriez pas la possibilité de présenter une demande d'examen concernant la libération conditionnelle? Y a-t-il quelque chose que quelqu'un puisse faire, ou est-ce que tout le monde peut être sauvé?

M. Manson: Je ne dis pas que tout le monde peut être sauvé. Notre opinion est la suivante: Même dans le pire des cas qui sera rejeté par un jury, il y a une valeur éducative au fait que le jury s'en occupe. Certaines personnes ne sortiront jamais de prison.

Le sénateur Jessiman: Je le comprends bien. Mais les jurys ne prennent pas en compte ce qu'ils ont fait, à moins que je me trompe?

M. Manson: Si, ils le prennent en compte.

Le sénateur Jessiman: Et si après 15 ans cette personne avait changé de vie? Par exemple, admettons que la personne dont vous avez parlé ait fait des études jusqu'en dixième année et qu'elle ait tué trois ou quatre personnes, mais qu'elle ait complètement changé sa vie après avoir commis ce crime atroce. Dans ce cas, je crois que vous la laisseriez sortir.

M. Manson: Il y a trois critères légaux: la personnalité du détenu, sa conduite pendant son incarcération et la nature de l'infraction. Si quelqu'un est venu vous dire que les documents concernant l'infraction ne sont pas présentés au jury, c'est tout à fait faux. Permettez-moi de vous dire comment cela arrive au jury. Cela arrive au jury de façon non incendiaire. C'est ce qui se passe en Ontario, mais on me dit que c'est à peu près la même chose ailleurs: la plupart de ces cas sont déjà allés en appel. Les avocats des détenus et la Couronne prennent l'exposé des faits du mémoire de l'appelant qui est lu entièrement au jury. S'il y a eu 82 coups de couteau, cela est lu au jury. Il n'y a pas à nouveau à apporter la preuve comme pour le premier procès. Pour ce qui est des témoignages de vive voix, il n'y a pas de témoins qui viennent décrire les 82 coups de couteau, mais tous les faits tirés du mémoire de la Cour d'appel sont lus au jury. C'est l'un des critères légaux, à savoir la nature de l'infraction. J'ai entendu certaines personnes dire que rien n'était dit au jury en ce qui concerne l'infraction. C'est faux.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais avoir votre avis sur la question de la rétroactivité. Supposons qu'on rétablisse la peine de mort demain matin. Elle sera immédiatement contestée en cour, à mon avis, car c'est une peine cruelle et inusitée, à première vue. Je ne peux pas m'exprimer au nom de la Cour suprême, mais il y a des chances qu'elle en arrive à cette conclusion. Cela veut dire que, depuis 1982, chaque fois qu'on applique une loi dans notre pays, elle peut être contestée en vertu de la Charte. Dans ce cas, il ne s'agit pas du tout d'une affaire nettement définie. Si vous changez les procédés du système de libération conditionnelle vous devez respecter la Charte canadienne, mais c'est tout.

I now wish to turn to the question of the jury. I am a partisan of the theory that before convicting a person of a murder it is a good thing to ask for a unanimous jury. However, in the case of Bill C-45, that is debatable. I think you also expressed that opinion. It is not the same as saying that this man or this woman is guilty beyond any doubt. This is not what we do at all. We just say that, having regard to the file of the person and the conduct of the person, the person may be liberated for such and such a reason.

Those who came before you are probably right. I do not think it is more than a procedural matter to change it from the two-thirds jury to a unanimous jury; but I still have something in the back of my mind asking, "Is it true that it is just procedural, or is it actually a bit substantial? Is it not true that we are dealing not with the constitutional right but with the statutory right?"

I do not affirm anything. I want to know your reaction to that and the reaction of the bar.

Mr. Manson: Let me start with unanimity. Sentencing is not an exact exercise. It is not "yes or no". It is "guilty or not guilty." The best example I can give you is the way the Supreme Court has recently talked about the role of courts of appeal — that they should show deference to trial judges and should only interfere if there is a manifest error; that the question is not one of correctness. Why isn't the question one of correctness? Because it is difficult to say what is correct, when you are dealing with the exercise of sentencing discretion; there are many options.

I think you are absolutely right. It is for that reason that unanimity is not appropriate. Eight out of twelve could agree on a specific response; the other four could be all over the place — that is, more or less different. A minimum of eight agreeing on one specific thing is quite substantial. I agree with you in that regard.

Let us take the question of retrospectivity. It is facile to say that jury unanimity is just process. Requiring unanimity — and this is a qualitative assessment and I am not sure what I would think, ultimately, other than that I have an intuitive response similar to yours — qualitatively, increasing from eight to twelve is a higher threshold. If it is a higher threshold, then you are demanding more of the prisoner. You are saying to the prisoner, "Last week you had access to a process on this basis; today, you must show more."

It seems to me that that is substantially changing the sentence, given that parole eligibility is inherently part of the sentence. This is a constitutional problem because the Supreme Court has said that it is a principle of fundamental justice that you should be sentenced in accordance with the sentencing regime that existed at the time of the offence.

J'aimerais maintenant aborder la question du jury. Je suis partisan de la théorie voulant qu'avant qu'une personne soit accusée de meurtre, c'est une bonne chose de demander l'avis unanime d'un jury. Toutefois, dans le cas du projet de loi C-45, la question est discutable. Je crois que vous avez également exprimé cette opinion. Ce n'est pas comme si l'on disait que tel homme ou telle femme était coupable hors de tout doute. Ce n'est pas du tout ce que nous faisons. Nous disons simplement que, compte tenu du dossier de la personne et de sa conduite, elle peut être libérée pour telle ou telle raison.

Ceux qui ont comparu avant vous ont sans doute raison. Je ne crois pas qu'il s'agisse de plus que d'une question de procédure que de passer de l'accord des deux tiers des membres du jury à l'avis unanime du jury; mais une petite question demeure cependant dans mon esprit: «Est-ce vraiment uniquement une question de procédure, ou est-ce en fait un peu une question de fond»? N'est-il pas vrai que nous ne traitons pas de droit constitutionnel mais de droit légal?

Je n'affirme rien. Je veux simplement connaître votre réaction à cela ainsi que celle du barreau.

M. Manson: Commençons par l'unanimité. La détermination de la peine n'est pas une opération exacte. Il ne s'agit pas de répondre par «oui ou non». Il s'agit de dire: «Coupable ou non coupable». Le meilleur exemple que je puisse vous donner, c'est la façon dont la Cour suprême a récemment parlé du rôle des tribunaux d'appel... qu'ils devraient montrer du respect pour les juges de première instance et ne devraient intervenir que s'il y a une erreur évidente; il ne s'agit pas d'une question de justesse. Pourquoi ne s'agit-il pas d'une question de justesse? Parce qu'il est difficile de dire ce qui est juste lorsqu'il est question d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour déterminer la peine; il y a de nombreuses options.

Je crois que vous avez tout à fait raison. C'est pour cette raison que l'unanimité n'est pas indiquée. Huit personnes sur 12 pourraient s'entendre sur une réponse donnée; les quatre autres pourraient être très dispersées... c'est-à-dire avoir des opinions plus ou moins différentes. Un minimum de huit personnes qui s'entendent sur une chose donnée, c'est une question de fond. Je suis d'accord avec vous à ce sujet.

Prenons la question de la rétroactivité. Il est facile de dire que l'unanimité du jury n'est qu'un processus. Exiger l'unanimité — il s'agit là d'un jugement qualitatif et je ne suis pas sûr de ce que je dois en penser en définitive sinon que j'ai une réaction intuitive un peu comme la vôtre —, qualitativement, lorsqu'on passe de huit à douze, on établit un seuil plus élevé. Si c'est un seuil plus élevé, alors on exige davantage du détenu. Vous dites en fait au détenu: «La semaine dernière, vous aviez accès au processus en fonction de ces critères; aujourd'hui, vous devez prouver davantage.»

Il me semble que cela représente un changement de fond de la peine, étant donné que l'admissibilité à la libération conditionnelle fait partie intégrante de la peine. Il s'agit d'un problème constitutionnel car la Cour suprême a dit que c'est un principe de justice fondamentale que vous soyez condamné à une peine conforme au régime de détermination de la peine qui existait au moment de l'infraction.

This principle applied to the case of Janice Gamble, who was convicted of a killing on March 12, 1976, before the new regime. She was tried under the new regime and convicted and sentenced in accordance with the first degree murder principles. The Supreme Court said that she ought to have been tried under the other regime. She would have been found guilty of non-capital murder and been eligible for parole after 10 years. The change in parole eligibility was the violation of the principles of fundamental justice. That ought to have been determined in accordance with the law that existed at the time.

The question is: Does it qualitatively change the sentence? Our submission is that it does, because it creates a higher hurdle. What certainly creates a higher hurdle is giving a judge the opportunity to exclude from the section 745 process.

Senator Beaudoin: Which case are you talking about before the Supreme Court?

Mr. Manson: The case of Janice Gamble, which was decided in 1988. Madam Justice Wilson was for the majority.

Senator Beaudoin: Are you saying that there is some analogy there with Bill C-45?

Mr. Manson: I am saying that that case stands for the proposition that, first, you must be sentenced in accordance with the sentencing regime that existed at the time of your offence. Second, parole eligibility is an integral part of the sentence. The question then becomes: Do these amendments qualitatively change parole eligibility such that the retrospective change violates section 7 of the Charter?

Senator Beaudoin: That has to do with fundamental justice.

Mr. Manson: Yes.

The Chair: Surely, someone convicted of first degree murder does not have any eligibility for parole until after 25 years have passed.

Mr. Manson: As part of their parole eligibility, they have the opportunity to ask the Chief Justice of the province in which they were convicted to have a jury empanelled to determine whether their parole eligibility should be reduced.

Senator Jessiman: That is a right under section 745.

Mr. Manson: That is a right which comes into effect after 15 years from the date of arrest.

Senator Nolin: Are you telling us that the Supreme Court has not declared these 25-year sentences contrary to the Charter because of section 745?

Mr. Manson: I said one of the factors they took into account was the existence of section 745. That case is called *Luxton*. The argument is longer than that. However, when the Chief Justice said it meets constitutional scrutiny, one of the factors was

Ce principe s'appliquait dans le cas de Janice Gamble, qui a été condamnée pour un meurtre perpétré le 12 mars 1976, avant le nouveau régime. Son procès a eu lieu dans le cadre du nouveau régime et sa condamnation et sa peine sont conformes aux principes des meurtres au premier degré. La Cour suprême a dit qu'on aurait dû la juger selon l'ancien régime. Elle aurait été déclarée coupable de meurtre non qualifié et aurait eu droit à la libération conditionnelle au bout de dix ans. Le changement d'admissibilité à la libération conditionnelle est la violation des principes de justice fondamentale. Cela aurait dû être décidé en fonction de la loi qui existait à l'époque.

La question est la suivante: cela change-t-il qualitativement la peine? Il nous semble que oui car cela crée un obstacle plus important. Ce qui crée certainement un obstacle plus important, c'est le fait de donner à un juge la possibilité d'exclure du recours à l'article 745.

Le sénateur Beaudoin: De quelle affaire parlez-vous au sujet de la Cour suprême?

M. Manson: De l'affaire Janice Gamble, qui a été jugée en 1988. La juge Wilson était favorable à la majorité.

Le sénateur Beaudoin: Voulez-vous dire qu'il y a quelque analogie avec le projet de loi C-45?

M. Manson: Je veux dire que cette affaire explique la proposition voulant, tout d'abord, qu'on soit condamné à une peine conforme avec le régime de détermination de la peine qui existait au moment de l'infraction. Ensuite, l'admissibilité à la libération conditionnelle fait partie intégrante de la peine. La question devient alors la suivante: ces amendements changent-ils qualitativement l'admissibilité à la libération conditionnelle au point que le changement rétroactif constitue une infraction à l'article 7 de la Charte?

Le sénateur Beaudoin: C'est là une question de justice fondamentale.

M. Manson: Oui.

La présidente: Il est clair qu'une personne condamnée pour meurtre au premier degré n'est absolument pas admissible à la libération conditionnelle avant d'avoir purgé 25 ans de peine.

M. Manson: Dans le cadre de l'admissibilité à la libération conditionnelle, les détenus ont la possibilité de demander au juge en chef de la province où ils ont été condamnés d'inscrire un jury au tableau afin qu'il décide si l'on devrait réduire leur admissibilité à la libération conditionnelle.

Le sénateur Jessiman: C'est un droit prévu dans l'article 745.

M. Manson: C'est un droit que l'on acquiert 15 ans après la date de l'arrestation.

Le sénateur Nolin: Voulez-vous dire que la Cour suprême n'a pas déclaré que ces peines de 25 ans constituaient une infraction à la Charte à cause de l'article 745?

M. Manson: J'ai dit que l'un des facteurs pris en compte était l'existence de l'article 745. Il s'agit de l'affaire *Luxton*. L'argument est plus long que cela. Toutefois, lorsque le juge en chef a indiqué que c'était conforme à la Constitution, l'un des

section 745. My argument is that if you take any factor out, the case has to be reargued.

Senator Jessiman: In what year was the *Luxton* case decided?

Mr. Manson: It was decided in 1990.

Senator Beaudoin: I want to be very clear because this is a difficult point. At the time of the sentence, we apply the law as it is.

Mr. Manson: Yes. That is what *Gamble* says. You must.

Senator Beaudoin: The court has to do that. However, you add something, in that the parole system should be included in the sentencing episode; is that right?

Mr. Manson: Yes. That is set out in *Gamble*. I was one of the counsel in *Gamble*, so I am happy to talk about it. She was convicted of a murder that took place on March 12, 1976, in Calgary, Alberta. It was the killing of a police officer. There were four people involved. One was never prosecuted. Her husband killed himself. The other man was convicted of first degree murder, allegedly as the shooter. She was convicted as a party.

They were tried later in 1976 under the new regime. The Alberta Court of Appeal in 1978 said that that was in error; they should have been tried under the old regime. The Alberta Court of Appeal said that it made no difference for the shooter, but for Mrs. Gamble it might have made a difference because a party to capital murder was sentenced to life with no parole for ten years, unless increased. However, a party to first degree murder gets life, with no parole eligibility for 25 years.

That was in 1978, which was pre-Charter, and the Alberta Court of Appeal said, "What can we do, because the code now says that, if anyone gets a new trial after July 26, 1976, the new trial will be under the new regime? What is the point of giving her a new trial? We have no remedy." After the Charter, because the Charter provided a remedy, a *habeas corpus* application was brought on behalf of Mrs. Gamble.

In 1988, the Supreme Court gave its decision on a majority of three to two. The majority consisted of Madam Justice Wilson, Mr. Justice Lamer, as he then was, and Madam Justice l'Heureux-Dubé. The dissenters were Chief Justice Dickson and Justice Beetz, who dissented on retrospectivity grounds because it was a 1976 problem.

The three-person majority said, first, that you must be sentenced in accordance with the law that existed at the time of the offence, and, second, that parole eligibility is an integral part of the offence, and therefore her continued incarceration because

facteurs était l'article 745. Ce que j'essaie de dire, c'est que si l'on supprime l'un des facteurs, il faut rejuger l'affaire.

Le sénateur Jessiman: Quand le jugement a-t-il été prononcé dans l'affaire *Luxton*?

M. Manson: En 1990.

Le sénateur Beaudoin: Je veux que les choses soient bien claires, parce que c'est une question difficile. Au moment de la condamnation, nous appliquons la loi qui existe.

M. Manson: Oui. C'est ce que l'on dit dans l'affaire *Gamble*. C'est obligatoire.

Le sénateur Beaudoin: C'est ce que doit faire le tribunal. Toutefois, vous ajoutez quelque chose puisque vous dites que le système de libération conditionnelle devrait être inclus dans l'épisode de détermination de la peine, n'est-ce pas?

M. Manson: Oui. La chose est établie dans l'affaire *Gamble*. J'étais l'un des avocats dans l'affaire *Gamble*, je suis donc heureux d'en parler. Cette personne a été condamnée pour un meurtre commis le 12 mars 1976 à Calgary (Alberta). Il s'agissait du meurtre d'un agent de police. Quatre personnes étaient impliquées. L'une d'elles n'a jamais été poursuivie. Son mari s'est tué. L'autre homme a été condamné pour meurtre au premier degré, car c'est lui qui aurait tiré, selon l'allégation. Elle a été condamnée comme partie à l'infraction.

Ils ont été jugés plus tard au cours de l'année 1976 en vertu du nouveau régime. Le tribunal d'appel de l'Alberta a dit en 1978 que c'était une erreur; qu'ils auraient dû être jugés en vertu de l'ancien régime. Le tribunal d'appel de l'Alberta a dit que cela n'avait aucune importance pour celui qui avait tiré, mais que pour Mme Gamble, cela aurait pu changer certaines choses car une partie à un meurtre qualifié avait été condamnée à l'emprisonnement à vie sans droit à la libération conditionnelle pendant dix ans, sauf si on augmente ce délai. Toutefois, une partie à un meurtre au premier degré a droit à l'emprisonnement à vie, sans être admissible à la libération conditionnelle pendant 25 ans.

C'était en 1978, c'est-à-dire avant la Charte, et le tribunal d'appel de l'Alberta a dit: «Que pouvons-nous faire puisque le Code dit maintenant que, si quelqu'un obtient un nouveau procès après le 26 juillet 1976, ce nouveau procès devra se faire selon le nouveau régime? Quel est l'intérêt de lui faire un nouveau procès? Nous n'avons pas de recours». Après la Charte, parce que la Charte prévoyait un recours, une demande d'*habeas corpus* a été présentée au nom de Mme Gamble.

En 1988, la Cour suprême a prononcé son jugement à une majorité de trois contre deux. La majorité était représentée par la juge Wilson, le juge Lamer — il n'était que juge à l'époque —, et la juge l'Heureux-Dubé. Les dissidents étaient le juge en chef Dickson et le juge Beetz, qui n'étaient pas d'accord pour des raisons de rétroactivité puisqu'il s'agissait d'un problème de 1976.

L'opinion de la majorité de trois personnes était premièrement que l'on doit être condamné conformément à la loi qui existe au moment de l'infraction et, deuxièmement, que l'admissibilité à la libération conditionnelle fait partie intégrante de l'infraction et

she was ineligible for parole was a violation of section 7, notwithstanding the sentence which was valid in 1976.

Senator Beaudoin: Even if it goes against section 7, it may still be acceptable under section 1 — that is, a restriction that is acceptable in a free and democratic society.

Mr. Manson: Exactly. I am not saying that *Gamble* or any of the other cases decide this point. I am simply saying that they set up a structure that makes the point arguable, if you can persuade a court that these changes qualitatively change access to the parole system. Access to the parole system is part of the constitutional legitimacy of the whole regime. That is what has persuaded the Supreme Court that indeterminate sentences — and a life sentence is indeterminate — are constitutional because the person has access to the parole system.

I am just making the argument for you and giving you the elements of it. I accept that this would be a hard question for the courts.

Senator Beaudoin: I will raise the question with officials of the Department of Justice. I wish to have the attitude of the bar also because it is not an easy problem.

Mr. Manson: It is not an easy problem in our opinion either. We are simply saying that the litigation will necessarily happen, and there is a very serious argument for the courts to address. Why do this to a process that is working? Why create potential constitutional obstacles when you have a process that is working?

Senator Beaudoin: That is not a bad argument, and I just say that in passing.

Senator Doyle: Sir, I heard you say that even the worst cases deserve a chance. I just want to make sure that I heard you properly.

Mr. Manson: I said two things. I think even the worst cases ought to be assessed by a jury, because I think it is educational for a community to have a jury say no to the worst cases. However, if people agree that the worst cases ought to be excluded because they are undeserving, and I accept that there are undeserving cases, then you screen them out by a different process. You screen them out by using a test that is the counterpart of the preliminary inquiry, where you ask the judge, "Look at the material; if you conclude there is no prospect for success, then get it out of the system."

Senator Doyle: That is what I recall. We are not disagreeing. I am left with the problem, however, that there are cases that are not considered and never will be considered. Those are the cases where people insist they are innocent. The plea of innocence excludes you from section 745.

qu'en conséquence le maintien de son emprisonnement parce qu'elle n'était pas admissible à la libération conditionnelle constituait une infraction à l'article 7, nonobstant la sentence qui était valide en 1976.

Le sénateur Beaudoin: Même si cela va à l'encontre de l'article 7, ce peut-être acceptable en vertu de l'article 1... c'est-à-dire une restriction qui est acceptable dans une société libre et démocratique.

M. Manson: Exactement. Je ne veux pas dire que l'affaire *Gamble* ou d'autres procès tranchent la question. Je veux simplement dire qu'ils créent une structure qui fait que la question est discutable, si vous pouvez persuader un tribunal que ces changements modifient qualitativement l'accès au régime de libération conditionnelle. Cet accès fait partie de la légitimité constitutionnelle de l'ensemble du régime. C'est ce qui a convaincu la Cour suprême du fait que les peines d'une durée indéterminée — et une peine d'emprisonnement à perpétuité et une peine d'une durée indéterminée —, sont constitutionnelles parce que la personne a accès au régime de libération conditionnelle.

Je ne fais que vous présenter l'argument et ses éléments. Je reconnais que ce serait une question difficile pour les tribunaux.

Le sénateur Beaudoin: Je poserai la question aux fonctionnaires du ministère de la Justice. J'aimerais connaître également la position du barreau car ce n'est pas un problème simple.

M. Manson: À notre avis, ce n'est pas non plus un problème simple. Nous disons seulement que le débat devra nécessairement avoir lieu et que c'est un argument très sérieux auquel les tribunaux devront répondre. Pourquoi faire cela à un processus qui fonctionne? Pourquoi créer d'éventuels obstacles constitutionnels lorsqu'on a un processus qui fonctionne?

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas un mauvais argument, soit dit en passant.

Le sénateur Doyle: Monsieur, je vous ai entendu dire que les pires cas méritent qu'on leur donne une chance. Je veux simplement m'assurer de bien vous avoir entendu.

M. Manson: J'ai dit deux choses. Je crois que même les pires cas devraient être évalués par un jury, car il me semble que c'est éducatif pour la communauté que d'avoir un jury qui donne une réponse négative pour les pires cas. Toutefois, si certains pensent que les pires cas devraient être exclus parce qu'ils ne méritent pas cette chance, et je veux bien admettre qu'il y a des cas qui ne la méritent pas, il faut les éliminer par un processus différent. On peut les éliminer en ayant recours à une vérification qui est la contrepartie d'une enquête préliminaire, où l'on dira au juge: «Regardez les documents; si vous arrivez à la conclusion qu'il y a impossibilité que la demande soit accueillie, éliminez le cas du système.»

Le sénateur Doyle: C'est ce dont je me souviens. Nous ne sommes pas en désaccord. Mais il reste encore le problème des cas qui ne sont pas étudiés et qui ne le seront jamais. Ce sont les cas où les intéressés clament leur innocence. Le plaidoyer d'innocence vous exclut de l'application de l'article 745.

Mr. Manson: That is not true. I disagree.

Senator Doyle: Tell me about that.

Mr. Manson: I refer to the case I did in Cobourg. Many of you may have read the book, *Conspiracy of Brothers*, which was about the innocence of Sauvé and Comeau. In fact, the trial judge in the section 745 application ruled that we could not say to the jury that Mr. Sauvé had maintained his innocence. The trial judge agreed that he would say that, but he did not want to hear any arguments or any evidence about innocence.

The man or woman who maintains innocence can certainly go forward. The parole board does not like to hear that. They want to see contrition. I am agreeing with you. I think a man or woman ought to be able to tell a jury, "I was convicted of murder 15 years ago, but I am an innocent person." They might laugh in your face and reject you, but you ought to be able to say that, and people do.

Senator Doyle: As you are well aware, there have been some rather sensational cases of people who, after the fact, have proved their innocence.

Mr. Manson: Absolutely.

Senator Doyle: There are cases that are currently being pressed. When the officials were here with the Minister of Justice on this bill, they said that this was a bill for people who had committed what we used to call capital crimes, that it was for killers. They made no bones about that. So one might assume that the judge, who was going to filter the cases that might go through, might be the person who would, under this bill, stop people who had not yet been smart enough to admit it — and they always use the word "yet" because they are convinced that anyone who gets through the courts and is found guilty is guilty.

Mr. Manson: You are right that this is a very serious concern. Many of the cases that have used section 745 have made it clear that there is no opportunity to relitigate guilt.

As I explained, in the Sauvé case the saw-off that we reached with the judge to ensure that no witness would try to make any argument or adduce any evidence about innocence, was that the judge would put it to the jury that Mr. Sauvé had maintained his innocence. Period. He specifically ruled that we could not adduce any evidence about innocence.

I agree with you that there may be some prejudice to the person who cannot get in the witness stand and be contrite. However, that is an argument in favour of reconfiguring section 745 or creating another process to respond to people who maintain their innocence. Section 690 permits the Minister of Justice to refer cases. Mr. Sauvé was turned down. Janice Gamble was turned down by the Minister of Justice. In the past few years, the minister seems to be more receptive. There seem to have been more cases

M. Manson: Ce n'est pas vrai. Je ne suis pas d'accord.

Le sénateur Doyle: Expliquez-moi.

M. Manson: Je me réfère à l'affaire dont je me suis occupé à Cobourg. Vous êtes peut-être nombreux à avoir lu le livre *Conspiracy of Brothers*, sur l'innocence de Sauvé et Comeau. En réalité, le juge de première instance, dans la demande en vertu de l'article 745, a conclu qu'on ne pouvait pas dire au jury que M. Sauvé avait maintenu qu'il était innocent. Le juge de première instance a convenu de le dire, mais il ne voulait pas entendre d'arguments ou de preuves d'innocence.

L'homme ou la femme qui continue à clamer son innocence peut certainement se présenter. La Commission des libérations conditionnelles n'aime pas entendre ce genre de choses. Elle préfère voir des personnes repenties. Je suis d'accord avec vous. Je crois qu'un homme ou une femme devrait pouvoir dire à un jury: «J'ai été condamné(e) pour meurtre il y a 15 ans, mais je suis innocent(e).» On vous rira peut-être au nez et on rejettera votre demande, mais vous devriez avoir la possibilité de le dire, et c'est ce qui se fait.

Le sénateur Doyle: Comme vous le savez, il y a eu quelques affaires assez sensationnelles de personnes qui, après le fait, ont pu prouver leur innocence.

M. Manson: Absolument.

Le sénateur Doyle: Il y a des affaires que l'on essaie d'activer actuellement. Lorsque les fonctionnaires du ministère de la Justice ont comparu pour ce projet de loi, ils ont dit qu'il s'agissait d'un projet de loi destiné à ceux qui ont commis ce que l'on appelait autrefois des crimes punissables de la peine de mort, qu'il était pour les tueurs. Ils n'ont pas hésité à le dire. On peut donc supposer que le juge, qui va procéder à la sélection des cas qui pourront être présentés, pourrait être la personne qui, en vertu de ce projet de loi, empêcherait de se présenter ceux qui n'ont pas encore eu l'intelligence de l'admettre... et on emploie toujours le terme «encore» parce qu'on est convaincu que toute personne qui passe devant un tribunal et qui est déclarée coupable est coupable.

M. Manson: Vous avez raison de dire que c'est un problème très grave. Dans la plupart des affaires où on a invoqué l'article 745, on a indiqué clairement qu'il n'y a aucune possibilité d'avoir un nouveau procès pour juger de la culpabilité.

Comme je l'ai expliqué, dans l'affaire Sauvé, le compromis auquel nous sommes arrivés avec le juge pour être sûrs qu'aucun témoin n'allait essayer de présenter des arguments ou de produire des preuves d'innocence, a été que le juge allait dire au jury que M. Sauvé avait continué à clamer son innocence. Un point c'est tout. Il a simplement décidé qu'on ne pouvait pas apporter de preuves d'innocence.

Je suis d'accord avec vous pour dire que cela peut être au détriment de la personne qui ne peut pas se présenter à la barre des témoins et faire acte de contrition. Toutefois, c'est un argument qui milite en faveur de la réorganisation de l'article 745 ou de la création d'un autre processus pour ceux qui continuent à clamer leur innocence. L'article 690 autorise le ministre de la Justice à renvoyer des affaires. M. Sauvé a été rejeté. Janice Gamble a été rejetée par le ministre de la Justice. Ces dernières

sent back to the courts through that route. I noticed in the papers this morning that two were sent back after years of investigation.

I would hope that those processes are given serious consideration by the minister when these cases come forward. You are right; the problem of the innocent person puts the person in a dicey situation. We see this in the parole context regularly where the parole board demands contrition. They have to choose. If they insist that they are innocent, they will not get much of a hearing. I agree with you that this is a dicey problem, although it is not today's problem.

Senator Doyle: The way you have been describing the bill, you seem to see it almost as a safety valve on our conscience for the way we handle these people; that there is always a chance; a slim chance perhaps, but it is there.

Mr. Manson: Yes.

Senator Doyle: My question was whether it is for one class of prisoners.

Mr. Manson: It could be. Those people are prejudiced because they cannot relitigate their guilt, but they can have their section 745 hearing, and many of them have succeeded, like Mr. Sauvé.

Senator Doyle: Have you heard of the *Kinsella* case?

Mr. Manson: I am familiar with it.

Senator Doyle: That is another case in which there is no argument about the circumstances of his involvement, but he, under our present law, would not have been considered guilty of first degree murder. However, he missed on the retroactivity of the law. It did not embrace him.

Mr. Manson: The issue you are raising was just addressed by the Supreme Court of Canada in the case of *Sarson*, which dealt with the question of retrospectivity with respect to constructive murder, which was an avenue of being found guilty of murder but has been declared, since *Vaillancourt* in 1987, to be unconstitutional. There are some people who the Supreme Court has said are out of the system and therefore not entitled to have the current regime applied to them. This is called the *Wigman* test. *Sarson* was just rejected on that basis.

Those people, even though serving time for an offence that is no longer an offence, are eligible to go forward at their section 745 hearing. *Kinsella* was not successful. I agree with you entirely that that is an anomaly.

Senator Pearson: This is a fascinating discussion. One of the issues about which we are all concerned is the discrimination between those who do well after parole and the very tiny core of people who are irredeemable. Earlier, we spoke about the declaration of the dangerous offender. Could you tell me more about that? I am not sure about the procedure. I know that Paul

années, le ministre semble être plus réceptif. Il semble que davantage de causes aient été renvoyées devant les tribunaux de cette façon. J'ai lu dans les journaux de ce matin que deux affaires ont été renvoyées après des années d'enquête.

J'espère que le ministre étudiera sérieusement ces processus lorsque de tels cas se présentent. Vous avez raison; le problème de la personne innocente la met dans une situation difficile. C'est ce que nous voyons couramment dans le contexte des libérations conditionnelles où la commission exige que l'on se repente. Il faut choisir. Si on continue à clamer son innocence, on a peu de chances d'obtenir une audience. Je suis d'accord avec vous pour dire qu'il s'agit d'un problème délicat, bien que ce ne soit pas le problème qui nous occupe aujourd'hui.

Le sénateur Doyle:   la façon dont vous avez décrit le projet de loi, vous semblez le voir presque comme une soupape de sécurité pour votre conscience pour la façon dont nous traitons ces personnes; parce qu'il y a toujours une chance, si mince soit-elle, mais elle existe.

M. Manson: Oui.

Le sénateur Doyle: Ma question était de savoir si c'est pour une catégorie de détenus.

M. Manson: Cela pourrait être le cas. Ces personnes subissent un préjudice parce qu'elles ne peuvent pas avoir un nouveau procès pour leur culpabilité, mais elles peuvent avoir une audience en vertu de l'article 745, et la plupart d'entre elles y sont parvenues, comme M. Sauvé.

Le sénateur Doyle: Avez-vous entendu parler de l'affaire *Kinsella*?

M. Manson: Je la connais bien.

Le sénateur Doyle: C'est une autre affaire où les circonstances de sa participation ne font aucune doute, mais, en vertu de la loi actuelle, il n'aurait pas été jugé coupable de meurtre au premier degré. Toutefois, la rétroactivité de la loi n'a pas pu s'appliquer dans son cas.

M. Manson: Le problème que vous soulevez vient d'être traité par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Sarson*, où il est question de la rétroactivité pour les meurtres imputés, ce qui constitue une façon de juger coupable de meurtre mais elle a été déclarée inconstitutionnelle depuis l'affaire *Vaillancourt* en 1987. D'après la Cour suprême, certaines personnes sont considérées comme extérieures au système et n'ont donc pas droit au régime actuel. C'est ce que l'on appelle le test *Wigman*. C'est en fonction de ce critère déterminant que l'on a rejeté *Sarson*.

Ces personnes, même si elles purgent une peine pour une infraction qui n'en est plus une, ont le droit de demander une audience en vertu de l'article 745. *Kinsella* n'a pas réussi. Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire que c'est une anomalie.

Le sénateur Pearson: C'est une discussion passionnante. L'un des problèmes qui nous concerne tous est la discrimination qu'il y a entre ceux qui se comportent bien après la libération conditionnelle et le tout petit groupe de ceux qui ne sont pas rachetables. On a parlé plus tôt de la déclaration de délinquant dangereux. Pouvez-vous m'en dire plus à ce sujet? Je ne connais

Bernardo has been declared a dangerous offender. When is that done?

Mr. Manson: It is my view that that was a totally meaningless exercise and a waste of public resources. He had been found guilty of two counts of first degree murder in most heinous circumstances. He was sentenced to life imprisonment with no eligibility for parole for 25 years. To have him declared a dangerous offender was, I suppose, a judgment call on the part of the Province of Ontario to respond to the people who had been victimized by his other offences. However, it makes absolutely no difference, in any pragmatic terms, to his sentence.

Senator Jessiman: After 25 years, he can still apply.

Mr. Manson: Yes. In fact, as a dangerous offender, you can apply after three years.

Senator Beaudoin: Can you repeat that?

Mr. Manson: Dangerous offenders can apply for parole after serving three years. Now, because of merger of sentences, his minimum parole eligibility is 25 years, but none of that is affected by the dangerous offender application. It is totally irrelevant.

Senator Beaudoin: What is the use?

Senator Jessiman: Can he not apply after 15 years?

Mr. Manson: Yes, he can apply after 15 years, but the dangerous offender status has no effect on that at all.

Senator Beaudoin: Tell me why there is such a thing, if it means nothing.

Mr. Manson: It means nothing to him. It was done, I suspect, because the province wanted to respond to the people who were victims of his crimes. If you are convicted of a serious criminal offence — and they are stipulated in the Criminal Code — and found guilty, the Crown can apply to the Attorney General for consent that you be declared a dangerous offender rather than having you sentenced by the ordinary processes. That requires the court to make a finding about you in terms of the likelihood of future dangerousness based on your past. If the court concludes that you do meet the dangerous offender criteria, you are declared a dangerous offender and the court may sentence you to indeterminate detention, meaning potentially for life. You are eligible to apply for parole after three years. Virtually no dangerous offender gets parole until they have served 12 to 15 years. No dangerous offenders are getting any consideration from the parole board because, as I said, they are in the risk assessment business.

When you superimpose that process onto Mr. Bernardo, it is totally irrelevant. It makes no difference to his sentence at all. His sentence is life imprisonment with no parole eligibility for

pas très bien la procédure. Je sais qu'on a déclaré Paul Bernardo délinquant dangereux. Quand cela se fait-il?

M. Manson: J'estime que c'est une mesure sans aucun intérêt qui constitue un gaspillage des deniers publics. Il a été jugé coupable de deux chefs de meurtre au premier degré dans des circonstances absolument atroces. Il a été condamné à l'emprisonnement à vie sans admissibilité à la libération conditionnelle pendant 25 ans. Le déclarer délinquant dangereux était, j'imagine, un jugement de valeur de la part de la Province de l'Ontario pour calmer ceux qui ont été victimes de ses autres infractions. Toutefois, cela n'a absolument rien changé, pragmatiquement parlant, à sa sentence.

Le sénateur Jessiman: Au bout de 25 ans, il peut cependant encore présenter une demande.

M. Manson: Oui. En réalité, en tant que délinquant dangereux, vous avez le droit de présenter une demande au bout de trois ans.

Le sénateur Beaudoin: Pouvez-vous répéter cela?

M. Manson: Les délinquants dangereux peuvent présenter une demande de libération conditionnelle après avoir purgé trois années d'emprisonnement. Mais en raison de la confusion des peines, le délai minimum d'admissibilité à la libération conditionnelle est pour lui de 25 ans, mais cela est tout à fait indépendant du fait qu'il ait été déclaré délinquant dangereux. C'est absolument sans rapport.

Le sénateur Beaudoin: À quoi cela sert-il?

Le sénateur Jessiman: Ne peut-il pas présenter une demande au bout de 15 ans?

M. Manson: Oui, il le peut, mais le statut de délinquant dangereux n'a aucun effet sur tout cela.

Le sénateur Beaudoin: Dites-moi pourquoi une telle chose existe si elle n'a aucun sens.

M. Manson: Cela n'a aucun sens pour lui. J'imagine qu'on l'a fait parce que la province voulait calmer ceux qui ont été victimes de ses crimes. Si on vous accuse d'une infraction pénale grave — et ces infractions sont stipulées dans le Code criminel —, et qu'on vous déclare coupable, la Couronne peut demander au procureur général l'autorisation de vous déclarer délinquant dangereux au lieu de vous assujettir à la détermination de la peine selon les processus habituels. Pour cela, il faut que le tribunal puisse trancher sur la possibilité que vous soyez dangereux à l'avenir, en fonction de votre passé. Si le tribunal juge que vous répondez aux critères du délinquant dangereux, vous êtes déclaré délinquant dangereux et le tribunal peut vous condamner à une peine d'emprisonnement d'une durée indéterminée, c'est-à-dire éventuellement à perpétuité. Vous avez le droit de faire une demande de libération conditionnelle au bout de trois ans. En principe, aucun délinquant dangereux n'obtient la libération conditionnelle avant d'avoir purgé de 12 à 15 ans de peine d'emprisonnement. Aucun délinquant dangereux n'est examiné par la Commission des libérations conditionnelles parce que, comme je l'ai déjà dit, elle s'occupe d'évaluation des risques.

Lorsque vous superposez ce processus dans le cas de M. Bernardo, il est absolument sans objet. Il ne change absolument rien à sa sentence. Il a été condamné à

25 years. It makes no difference to how the parole board will look at him with those heinous circumstances in the background.

Senator Pearson: I think the thinking was that after 15 years people would have forgotten how heinous it was.

Mr. Manson: The record is there. The videotapes are there.

Senator Pearson: It was brought up in a way that I perhaps misunderstood. If one has been declared a dangerous offender, one would not be eligible for a section 745 application.

Mr. Manson: No. Absolutely not.

Senator Pearson: So it has no effect on that.

Senator Beaudoin: The three years that you are talking about does not start right away? It starts only after 25 years?

Mr. Manson: It does not apply, because when you merge the two sentences, it is the longer eligibility period that applies. So the three years does not apply at all to him. If he were an ordinary dangerous offender —

Senator Beaudoin: How can a dangerous offender be ordinary?

Mr. Manson: A dangerous offender whose crimes do not include murder will be eligible for parole after three years.

Senator Beaudoin: That is another story. We have enough problems without that.

Mr. Manson: The merger of sentences requires that the higher eligibility applies. In one regime, he is eligible after 3; in the other, after 25. So it is 25 years that applies and the other is totally irrelevant.

Senator Nolin: Can you just go through your argument against the unanimity and link it please with the *Luxton* jurisprudence, if we can make that mix? It seems to be a strong argument.

Mr. Manson: Let me read to you these few lines from the Supreme Court in *Swietlinski* about burden and the kinds of discretion.

I am reading from 33 *Criminal Reports* [4th] at page 304. *Swietlinski* was the only section 745 case to go to the Supreme Court of Canada. Chief Justice Lamer stated about the jury that:

Its duty is to make a discretionary decision as to the minimum length of the sentence that the applicant must serve... When legislation lists various factors that a decision-maker must take into consideration a finding reached upon one or all of the factors does not necessarily mandate a conclusion leading to a specific decision. They are instead factors some of which may work in favour of the applicant and some against him, and which must be assessed and

l'emprisonnement à perpétuité sans admissibilité à la libération conditionnelle pendant 25 ans. Cela ne change absolument rien à la façon dont la Commission des libérations conditionnelles va considérer son cas, étant donné les circonstances atroces qui l'entourent.

Le sénateur Pearson: Je crois qu'on a pensé qu'après 15 ans, on aura oublié combien tout cela était atroce.

M. Manson: Les dossiers existent. Les vidéocassettes existent.

Le sénateur Pearson: Peut-être ai-je mal compris la façon dont on a amené la chose. Si on est déclaré délinquant dangereux, on ne peut pas présenter de demande en vertu de l'article 745.

M. Manson: Non, absolument pas.

Le sénateur Pearson: Cela n'a donc aucun effet à cet égard.

Le sénateur Beaudoin: Les trois années dont vous parlez ne courent pas immédiatement? Elles commencent à courir seulement après 25 ans?

M. Manson: La question ne se pose pas car lorsque vous procédez à une confusion des deux peines, c'est le délai d'admissibilité le plus long qui s'applique. Les trois années ne s'appliquent donc pas du tout à lui. S'il était un délinquant dangereux ordinaire...

Le sénateur Beaudoin: Comment un délinquant dangereux peut-il être ordinaire?

M. Manson: Un délinquant dangereux qui ne compte pas parmi ses crimes un meurtre est admissible à la libération conditionnelle au bout de trois ans.

Le sénateur Beaudoin: C'est une autre histoire. Nous avons suffisamment de problèmes sans cela.

M. Manson: La confusion des peines exige que ce soit le délai d'admissibilité le plus long qui s'applique. Selon un régime, il est admissible au bout de trois ans; selon l'autre, au bout de 25 ans. C'est donc le délai de 25 ans qui s'applique et l'autre est tout à fait sans objet.

Le sénateur Nolin: Pouvez-vous nous redonner votre argument contre l'unanimité et le lier éventuellement à l'affaire *Luxton*, si on peut associer les deux? Ça me semble être un argument solide.

M. Manson: Permettez-moi de vous lire ces quelques lignes de la Cour suprême dans l'affaire *Swietlinski* concernant le fardeau et les questions discrétionnaires du même ordre.

Je vous cite la page 304 de 33 *Criminal Reports* [4th]. La traduction figure dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada*, [1994] 3 R.C.S., p. 494. L'affaire *Swietlinski* est la seule qui découle de l'article 745 à avoir été jugée par la Cour suprême du Canada. Le juge en chef Lamer a déclaré ce qui suit concernant le jury:

Il est plutôt chargé de rendre une décision discrétionnaire quant à la durée minimale de la peine que doit purger le requérant. [...] Quand un texte de loi énumère divers facteurs qu'un décideur doit prendre en considération, une conclusion sur un ou l'ensemble de ces facteurs n'entraîne pas nécessairement une conclusion menant à une décision précise. Ce sont plutôt des éléments qui joueront tantôt en faveur, tantôt en défaveur du requérant, et dont l'ensemble

weighed as a whole in arriving at a conclusion. This is quite different from a trial where very strong evidence of one aspect... cannot offset the weakness... of another aspect. Accordingly, the concepts of burden of proof, proof on a balance of probabilities, or proof beyond a reasonable doubt are of very limited value in a hearing pursuant to s. 745, where the decision lies exclusively in the discretion of the jury.

The Chief Justice is right. It is a sentencing decision where reasonable people can disagree. There are extreme cases where people can be unreasonable, but reasonable people can disagree. To put someone to the test of persuading 12 to the same response is a huge burden.

Look at the number of people in this room. Surely, if I can persuade eight of you on something about the world, that is not cut and dried; that would be a big achievement.

Senator Beaudoin: Oh, yes.

The Chair: Especially in this room.

Mr. Manson: This amendment would increase the requirement. That is appropriate when the question is proof beyond a reasonable doubt. In our view, it is not appropriate to this kind of discretionary decision, where eight is a very substantial number.

If one can argue that that is qualitatively changing access to parole eligibility by requiring the applicant to meet a larger hurdle, it could be argued that you have retrospectively affected the sentence because parole eligibility is an integral part of the sentence and the Supreme Court has said that an offender is entitled to be sentenced in accordance with the regime that existed at the time of the offence. That would be the essence of the argument. The applicant would have to persuade someone that unanimity qualitatively changes his eligibility. I think it does, because to persuade eight people about something is different from persuading every single one of you; that is a huge hurdle.

Senator Nolin: If we used the *Luxton* jurisprudence and there were no section 745, the court would have a problem with the 25 years, because the accessibility would be increased to a level that would be relatively difficult to attain. In your opinion, can that argument still be made?

Mr. Manson: That is another argument that is very tenable. Someone convicted of first degree murder the day after this bill passes, might go to a lawyer and complain that it is dreadful to be sentenced to life imprisonment with no parole eligibility for 25 years, that surely that is cruel and unusual punishment. Upon doing some research, that lawyer would see that *Luxton* has said that it is not cruel and unusual punishment. The lawyer might also see that one of the factors that *Luxton* looked at was the 1990 version of section 745, and might realize that the section 745 hurdle is now much higher. There is less opportunity for someone to get back to a court to argue that they have become a different person. I would agree; I would want to reargue *Luxton*.

doit être évalué ou soupesé afin d'arriver à une conclusion. Ceci est bien différent d'un procès, où la preuve très forte d'un élément [...] ne peut compenser la faiblesse [...] relativement à un autre. En conséquence, les notions de fardeau de preuve, de preuve par prépondérance des probabilités ou hors de tout doute raisonnable sont d'une utilité très limitée dans le cadre d'une audition en vertu de l'art. 745, où la décision appartient entièrement au pouvoir discrétionnaire du jury.

Le juge en chef a raison. Il s'agit d'une décision concernant la détermination de la peine sur laquelle des personnes raisonnables peuvent ne pas être d'accord. Il y a des cas extrêmes où l'on peut ne pas être raisonnable, mais des personnes raisonnables peuvent ne pas être d'accord. Mettre quelqu'un au défi de persuader 12 personnes de donner la même réponse est un fardeau énorme.

Regardez le nombre de personnes qu'il y a dans cette salle. Il est clair que si je peux persuader huit d'entre vous de quelque chose qui concerne le monde, ce n'est pas définitif, et ce serait tout un exploit.

Le sénateur Beaudoin: Oh, oui.

La présidente: Surtout dans cette salle.

M. Manson: Cet amendement instaurerait donc une exigence plus grande. Cela est indiqué lorsque c'est une question de preuve hors de tout doute raisonnable. À notre avis, ce n'est pas indiqué pour ce genre de décisions discrétionnaires, pour lesquelles huit personnes représentent déjà un nombre très important.

Si l'on peut prétendre que c'est changer qualitativement l'accès à l'admissibilité à la libération conditionnelle que d'exiger du demandeur qu'il franchisse un obstacle plus important, on pourrait déclarer qu'on a touché rétroactivement la sentence parce que l'admissibilité à la libération conditionnelle fait partie intégrante de la sentence et la Cour suprême a dit qu'un délinquant a le droit d'être condamné selon le régime qui existait au moment de l'infraction. Ce serait là l'essence de l'argument. Le requérant devrait persuader quelqu'un que l'unanimité change qualitativement son admissibilité. Je crois que c'est le cas, car persuader huit personnes de quelque chose est très différent de persuader chacun d'entre vous; c'est un obstacle énorme.

Le sénateur Nolin: Si l'on utilisait comme précédent l'affaire *Luxton* et qu'il n'y ait pas d'article 745, le délai de 25 ans poserait un problème au tribunal car l'accessibilité serait reportée au point de devenir un délai relativement difficile à atteindre. À votre avis, peut-on encore présenter cet argument?

M. Manson: Il y a un autre argument qui est tout à fait défendable. Une personne condamnée pour meurtre au premier degré le lendemain de l'adoption du projet de loi pourrait aller trouver un avocat et se plaindre en disant que c'est terrible d'être condamnée à une peine d'emprisonnement à perpétuité sans admissibilité à la libération conditionnelle pendant 25 ans, que cela constitue certainement une peine cruelle et inusitée. Après avoir fait quelques recherches, l'avocat verrait que dans l'affaire *Luxton*, on indique que ce n'est pas une peine cruelle et inusitée. L'avocat pourrait aussi voir que l'un des facteurs considérés dans l'affaire *Luxton* était la version de 1990 de l'article 745 et il pourrait comprendre que l'obstacle de l'article 745 est maintenant

Ms Bercovitch: I would hire you.

Mr. Manson: We do not know what the court would do.

Senator Nolin: Your point is: Do not change it; it works.

Mr. Manson: That is right. It is essential to the constitutional validity of the whole regime; so why change it? Why raise the potential for that argument to be made, unless there is a good reason to change it. There is not even a poor reason.

Senator Nolin: There may be healing reasons.

Mr. Manson: I think you may be right.

Senator Jessiman: You are here on behalf of the bar. You are a member of a committee of the bar?

Mr. Manson: Yes.

Senator Jessiman: Did you meet as a committee to discuss this particular matter?

Mr. Manson: Yes.

Senator Jessiman: Was this view unanimous within the committee?

Mr. Manson: Yes.

Ms Bercovitch: The committee was unanimous. It was also reviewed by our national section on criminal justice, and it was also unanimous in its approval. That would be 16 people, the executive of the section. It was also approved by the Canadian Bar Association's national executive committee. It is a statement, in fact, of the Canadian Bar Association, not just of this committee.

Senator Beaudoin: You are really speaking for the bar.

Ms Bercovitch: That is right, our 34,000 members. I should also say that, in the criminal justice section, there are representatives both of defence counsel and of Crown attorneys, so we have that balance as well.

The Chair: I think Senator Jessiman may be implying that you are speaking for the bar but not necessarily for every single member of the bar.

I should like to thank the witnesses, particularly Professor Manson, for answering so many questions.

Senator Nolin: Mr. Chairman, I am considering all the options we have for this bill. We can pass it unamended. We can amend the bill. Do we also have an option, and I am seeking advice here, to ask them to scratch the actual section 745?

The Chair: No.

beaucoup plus important. Il y a moins de possibilités de comparaître à nouveau devant un tribunal pour essayer de prouver qu'on est devenu une autre personne. Je suis d'accord; il faudrait rejurer l'affaire *Luxton*.

Mme Bercovitch: C'est vous que j'engagerais.

M. Manson: Nous ne savons pas ce que ferait le tribunal.

Le sénateur Nolin: Ce que vous voulez dire, c'est: ne changez pas le système; il fonctionne.

M. Manson: C'est exact. C'est essentiel pour la validité constitutionnelle de l'ensemble du système; pourquoi donc le changer? Pourquoi créer de nouvelles possibilités de présenter cet argument, à moins qu'il y ait de bonnes raisons de changer le système. Mais il n'y a même pas de mauvaises raisons.

Le sénateur Nolin: Il y a peut-être des motifs de guérison.

M. Manson: Vous avez peut-être raison.

Le sénateur Jessiman: Vous êtes ici au nom du barreau. Vous êtes membre d'un comité du barreau?

M. Manson: Oui.

Le sénateur Jessiman: Vous êtes-vous réuni en tant que comité pour discuter de cette question particulière?

M. Manson: Oui.

Le sénateur Jessiman: Le comité était-il de cet avis à l'unanimité?

M. Manson: Oui.

Mme Bercovitch: Le comité était unanime. La question a aussi été examinée par notre section nationale du droit pénal qui a été également de cet avis à l'unanimité. Il s'agit là de 16 personnes qui constituent l'exécutif de la section. Le comité exécutif national de l'Association du Barreau canadien est également de cet avis. C'est en fait une prise de position de l'Association du Barreau canadien et non pas uniquement du comité.

Le sénateur Beaudoin: Vous parlez donc en vérité au nom du barreau.

Mme Bercovitch: C'est exact, au nom de nos 34 000 membres. Je devrais ajouter que, dans la section du droit pénal, les avocats de la défense et les procureurs de la Couronne sont représentés, il y a donc aussi un certain équilibre.

La présidente: Je crois que le sénateur Jessiman veut dire que vous parlez au nom du barreau et non pas nécessairement au nom de chaque membre du barreau.

Je tiens à remercier les témoins, et plus particulièrement M. Manson, d'avoir répondu à de si nombreuses questions.

Le sénateur Nolin: Madame la présidente, j'essaie de voir toutes les options que nous avons pour ce projet de loi. Nous pouvons l'adopter sans modification. Nous pouvons le modifier. Nous avons aussi la possibilité, et j'aimerais avoir des conseils à ce sujet, de demander que l'on supprime l'article 745 proprement dit?

La présidente: Non.

Senator Nolin: We have been asked that. If that is not one of our options, if that is impossible, then we will forget it and that is it.

The Chair: I have been informed that we have the authority to amend Bill C-45. We can reject the whole bill, of course, but we do not have the authority to throw out section 745 of the Criminal Code as it now exists, because that is not before us. That is not part of the principle of this bill. We do not have that authority. I do not think that is one of our options, realistically.

Senator Nolin: My question was whether we have that option, and we do not.

The Chair: No.

Senator Beaudoin: Earlier today, I raised that point indirectly. If we set aside Bill C-45, we go back to section 745, the status quo. If you want to get rid of the status quo, you need a new bill. The government could do that, or a member of the Senate could introduce another piece of legislation, of course. Even in the report, I am not sure that we may talk about section 745 if it is not really before us.

The Chair: No.

Senator Beaudoin: We may refer to it in the comments regarding the reasoning. We may even say to the Minister of Justice, "You should perhaps consider that possibility." However, that is all we can do. When I raised the question to the two previous experts who were here, they said that when the death penalty was abolished, section 745 was introduced, and if we wanted to get rid of section 745, and wanted the sentence to be firm for 25 years, we would need special legislation. That is what I understood the previous witnesses to say.

Senator Nolin: Now we know that we will have a problem.

The Chair: Senators, for the record, let us be clear, when we are referring to section 745, that we are in fact referring to section 745.6.

Senator Nolin, in your absence last week, we heard from the two victims, Mrs. Boyd and Mrs. Mahaffy. Something that concerned me at the time, and I asked Senator Milne to address it with them, was the fact that they came to us convinced that we could do something to repeal section 745.6.

Senator Nolin: That is why I asked the question.

The Chair: We made it clear to them at that point that, no, that was not an option open to us. We specifically asked them in that case whether they wished to have the status quo, therefore defeating Bill C-45, or whether they preferred Bill C-45 because it amended section 745 and made it tougher. They said they wanted us to defeat Bill C-45, which was contrary to the testimony we

Le sénateur Nolin: C'est ce qu'on nous a demandé. Si ce n'est pas pour une option, si c'est impossible, oublions-la et c'est tout.

La présidente: On m'indique que nous avons le pouvoir de modifier le projet de loi C-45. Nous pouvons rejeter le projet de loi dans sa totalité, bien sûr, mais nous n'avons pas le pouvoir de rejeter l'article 745 du Code criminel tel qu'il est actuellement libellé, car nous ne sommes pas saisis de cette disposition législative. Elle ne fait pas partie du principe du projet de loi. Nous n'avons donc pas ce pouvoir. Pour être réaliste, je ne crois pas que ce soit une de nos options.

Le sénateur Nolin: Je demandais si nous avions cette possibilité et ce n'est pas le cas.

La présidente: Non.

Le sénateur Beaudoin: J'ai soulevé cette question indirectement plus tôt au cours de la journée. Si nous mettons de côté le projet de loi C-45, nous revenons à l'article 745, au statu quo. Si nous nous débarrassons du statu quo, nous avons besoin d'un nouveau projet de loi. Le gouvernement pourrait le faire ou un membre du Sénat pourrait bien sûr présenter un nouveau texte de loi. Même dans notre rapport, je ne suis pas sûr que nous puissions parler de l'article 745 si nous n'en sommes pas vraiment saisis.

La présidente: Non.

Le sénateur Beaudoin: Nous pouvons le citer dans les remarques concernant le raisonnement. Nous pouvons même dire au ministre de la Justice: «Vous devriez peut-être envisager cette possibilité.» Mais c'est tout ce que nous pouvons faire. Lorsque j'ai posé la question aux deux experts qui ont comparu précédemment, ils ont dit que lorsque la peine de mort a été abolie, l'article 745 a été adopté, et que si nous voulions nous débarrasser de l'article 745, et si nous voulions que la peine d'emprisonnement soit ferme pendant 25 ans, il nous faudrait un texte de loi spécifique. C'est ce que j'ai compris des réponses des témoins précédents.

Le sénateur Nolin: Nous savons maintenant que nous aurons un problème.

La présidente: Chers collègues, il nous faut préciser les choses pour le compte rendu. Lorsque nous parlons de l'article 745, il s'agit en fait du paragraphe 745.6.

Sénateur Nolin, en votre absence la semaine dernière, nous avons entendu le témoignage de deux victimes, Mme Boyd et Mme Mahaffy. Il y a quelque chose qui m'a gênée à ce moment-là, et j'ai demandé à le sénateur Milne d'aborder le problème avec elles, c'est qu'elles étaient venues nous trouver avec la conviction que nous pouvions faire quelque chose pour abroger le paragraphe 745.6.

Le sénateur Nolin: C'est pour cela que j'ai posé la question.

La présidente: Nous leur avons dit clairement à ce moment-là que non, nous n'avions pas cette possibilité. Nous leur avons demandé précisément si elles souhaitaient le maintien du statu quo, c'est-à-dire le rejet du projet de loi C-45, ou si elles préféreraient le projet de loi C-45 parce qu'il modifie les dispositions de l'article 745 et les rend plus sévères. Elles nous ont

received from the other victims groups, which was that they wanted us to pass Bill C-45 if we could not repeal section 745.6.

Those are some of the options we obviously will have to deal with.

We will be hearing from the Attorney General of Ontario tomorrow. That will end our list of witnesses.

Justice officials apparently are not able to be with us next Wednesday. We will deal with this bill next Thursday. That does not mean we will not be sitting next Wednesday. I suggest that perhaps at that point we should start to deal with the regulations pertaining to gun control.

Senator Beaudoin: When Mrs. Boyd and Mrs. Mahaffy say they do not want Bill C-45 and section 745.6, there is the problem that that leaves a vacuum. We have abolished the death penalty. We have provisions of the Criminal Code for sentencing and for the declaration of guilt. However, we must provide for something else, because there would be a vacuum.

I agree with you, Madam Chair, that only legislation could fill that vacuum. Such legislation is not before us in that sense. Of course, we may talk about it in the report, but that is quite another story.

Senator Doyle: I think both of those witnesses were at that point quite upset and to a degree confused by the fact that we had turned the tables and were asking questions of them. I think that we would be foolish to read too much into the precise responses we received.

The Chair: I agree with you, Senator Doyle.
The committee adjourned.

dit qu'elles souhaitent que nous rejetions le projet de loi C-45, ce qui était contraire à ce que nous ont dit dans leur témoignage les autres groupes de victimes, lesquels voulaient que nous adoptions le projet de loi C-45 si nous ne pouvions pas abroger le paragraphe 745.6.

Voilà donc certaines des options dont il va falloir nous occuper.

Nous aurons demain le témoignage du procureur général de l'Ontario. Il est le dernier sur notre liste de témoins.

Les fonctionnaires du ministère de la Justice semblent ne pas pouvoir venir mercredi prochain. Nous nous occuperons du projet de loi jeudi prochain. Cela ne veut pas dire que nous n'allons pas siéger mercredi qui vient. Je proposerais que l'on commence à ce moment-là à nous occuper du règlement en rapport avec le contrôle des armes à feu.

Le sénateur Beaudoin: Lorsque Mmes Boyd et Mahaffy disent qu'elles ne veulent pas du projet de loi C-45 ni du paragraphe 745.6, cela pose un problème car il y aurait alors un vide. Nous avons aboli la peine de mort. Il y a des dispositions dans le Code criminel pour la détermination de la peine et pour la déclaration de culpabilité. Mais il nous faudrait prévoir autre chose, car il y aurait un vide.

Je suis d'accord avec vous, madame la présidente. Seul un texte législatif pourrait combler ce vide. Mais nous ne sommes pas saisis d'un tel texte. Bien sûr, nous pourrions en parler dans notre rapport, mais il s'agit là d'une autre histoire.

Le sénateur Doyle: Je crois que les témoins étaient alors très bouleversés et dans une certaine mesure gênés par le fait que nous avions inversé les rôles et que nous leur posions des questions. Je crois que nous aurions tort de vouloir trop interpréter les réponses précises que nous avons reçues.

La présidente: Je suis d'accord avec vous, sénateur Doyle.
La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-45:

Professor Patrick Healy, Faculty of Law, McGill University.
Professor Julian Roberts, University of Ottawa.

From the Department of Justice:

Mr. Howard Bebbington, Counsel, Judicial Affairs Unit,
Public Law Sector.

From the Canadian Bar Association:

Ms Joan Berkovitch, Senior Director, Legal and
Governmental Affairs;
Professor Allan Manson, Queen's University, Member of the
Imprisonment and Release Committee.

Pour le projet de loi C-45:

M. Patrick Healy, faculté de droit, Université McGill.
M. Julian Roberts, Université d'Ottawa.

Du ministère de la Justice:

M. Howard Bebbington, conseiller juridique, Service des
affaires judiciaires, Politiques en matière de droit public.

De l'Association du Barreau canadien:

Mme Joan Berkovitch, directrice principale, Affaires juridi-
ques et gouvernementales;
M. Allan Manson, Université Queen's, membre du Comité
d'emprisonnement et la libération.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Thursday, November 28, 1996

Le jeudi 28 novembre 1996

Issue No. 38

Fascicule n° 38

Seventh Meeting on:
Examination of Bill C-45,
An Act to amend the Criminal Code
(judicial review of parole ineligibility)
and another Act

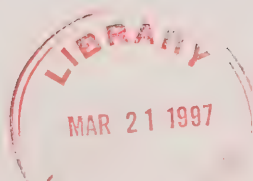
Septième réunion concernant:
L'examen du projet de loi C-45, Loi modifiant le
Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité
à la libération conditionnelle) et
une autre loi en conséquence

APPEARING:
Hon. Charles Harnick,
Attorney General of Ontario

COMPARAÎT
L'honorable Charles Harnick,
procureur général de l'Ontario

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Anderson	Lewis
Beaudoin	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Ghitter	Moore
Gigantès	Pearson
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Anderson	Lewis
Beaudoin	Losier-Cool
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Ghitter	Moore
Gigantès	Pearson
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 28, 1996

(51)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, in Room 256-S, Centre Block, at 10:30 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Moore, Nolin and Pearson (10).

Others senators present: The Honourable Senators Di Nino and Milne (2).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

Hon. Charles Harnick, Attorney General of Ontario

WITNESSES:

Mr. David Tilson, Parliamentary Assistant to the Attorney General of Ontario;

Ms Ann Gage, Widow of slain police officer;

Mr. Gary Rosenfeldt, Victims of Violence.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 22, 1996, the committee continued its consideration of Bill C-45, An Act to amend the Criminal Code (judicial review of parole ineligibility) and another Act. (*See Issue No. 32, Wednesday, October 30, 1996, for full text of Order of Reference.*)

The Chair made an opening statement.

Mr. David Tilson made a statement.

Mr. Tilson left with the committee a copy of the Resolution introduced at the provincial legislature (*Exhibit No. 5900-LI-C-45-38-«5»*).

The Honourable Charles Harnick made a statement.

Ms Ann Gage made a statement.

Mr. Gary Rosenfeldt made a statement.

The witnesses answered questions.

At 12:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 28 novembre 1996

(51)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 30, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Losier-Cool, Moore, Nolin et Pearson (10).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Di Nino et Milne (2).

Également présente: Marilyn Pilon, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Charles Harnick, procureur général de l'Ontario

TÉMOINS:

M. David Tilson, adjoint parlementaire du procureur général de l'Ontario;

Mme Ann Gage, veuve d'un policier abattu;

M. Gary Rosenfeldt, Victimes de violence.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 octobre 1996, le comité poursuit son étude du projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 32 du mercredi 30 octobre 1996.*)

La présidente fait une déclaration.

M. David Tilson fait une déclaration.

M. Tilson laisse au comité une copie de la résolution présentée à l'Assemblée législative provinciale (*pièce n° 900-LI-C-45-28-«5»*).

L'honorable Charles Harnick fait une déclaration.

Mme Ann Gage fait une déclaration.

M. Gary Rosenfeldt fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 12 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 28, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-45, to amend the criminal code (judicial review of parole ineligibility) and another Act, met this day at 10:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, we are pleased to have with us today the Honourable Charles Harnick, Attorney General of the province of Ontario, and Mr. David Tilson, his Parliamentary Assistant.

Please proceed.

Mr. David Tilson, Parliamentary Assistant to the Attorney General of Ontario: Madam Chair, I represent the riding of Dufferin-Peel which is just north-west of Toronto. We are privileged to be here today.

Accompanying Attorney General the Honourable Charles Harnick today is Ms Ann Gage, the widow of Sergeant Ron McKean. Ms Gage has just gone through the turmoil and distress of a section 745 hearing for the man who murdered her husband. She will be able to share with us the perspective of the survivors of these crimes and the impact of these hearings on them. We will then hear from Mr. Gary Rosenfeldt, who is a survivor in the case of the hideous crimes perpetrated by Clifford Olson. Mr. Rosenfeldt and his wife have been working for the repeal of section 745 for several years. He will offer his outlook on the legislation.

As you know, section 745 of the Criminal Code has become an issue of great concern to Canadians and of equally great concern to the government and people of Ontario. It is on their behalf that we appear today.

The concern of the government of Ontario has been expressed in a resolution which I had the honour to introduce to the Ontario legislature last April. That resolution was accepted with the support of all three parties in the legislature. I will leave copies of that resolution with the committee today. I will not read the resolution in full. It simply requests the government of Ontario to urge the Government of Canada to repeal section 745 in its entirety and to ensure that convicted murderers serve their entire sentences and to protect victims and their families and the community.

The sense of this resolution is clear. We want the government of Canada to repeal section 745 in its entirety, to ensure that convicted murderers serve their full sentences. Thousands of citizens have signed petitions supporting the abolition of section 745. I have some of these petitions here, which we will leave with you in due course. The few that I am presenting to you today symbolize the many thousands who have expressed their opposition to this section.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 28 novembre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi, se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, c'est avec plaisir que nous accueillons aujourd'hui l'honorable Charles Harnick, procureur général de la province de l'Ontario, ainsi que M. David Tilson, son adjoint parlementaire.

Vous avez la parole.

M. David Tilson, adjoint parlementaire du procureur général de l'Ontario: Madame la présidente, je représente la circonscription de Dufferin-Peel qui se situe au nord-ouest de Toronto. C'est un privilège d'être ici aujourd'hui.

Accompagne aujourd'hui l'honorable Charles Harnick, procureur général, Mme Ann Gage, la veuve du sergent Ron McKean. Mme Gage a récemment été soumise à la perturbation et à la détresse causées par sa participation à une audience en vertu de l'article 745 pour l'homme qui a tué son mari. Elle pourra nous faire part de la perspective d'une survivante d'un de ces crimes et nous parler de l'impact d'une de ces audiences. Nous entendrons ensuite M. Gary Rosenfeldt, un survivant dans le contexte des crimes horribles perpétrés par Clifford Olson. M. Rosenfeldt et sa femme travaillent à faire abroger l'article 745 depuis plusieurs années. Il nous fera part de sa perspective sur le projet de loi.

Comme vous le savez, l'article 745 du Code criminel préoccupe grandement les Canadiens ainsi que le gouvernement et la population de l'Ontario. C'est en leur nom que nous comparaissons aujourd'hui.

La préoccupation du gouvernement de l'Ontario a été exprimée dans une résolution que j'ai eu l'honneur de présenter à l'assemblée législative de l'Ontario en avril dernier. Cette résolution a été acceptée à l'unanimité par les trois partis représentés à la législature. Je laisserai des copies de cette résolution à la disposition du comité aujourd'hui. Je ne vais pas la lire dans son intégralité. Elle demande simplement au gouvernement de l'Ontario d'enjoindre le gouvernement du Canada à abroger l'article 745 au complet, et de s'assurer que les accusés trouvés coupables de meurtres purgent leur peine au complet, et de protéger les victimes, leur famille et la collectivité.

Le sens de cette résolution est clair. Nous voulons que le gouvernement du Canada abroge l'article 745 dans son intégralité, afin d'assurer que les personnes trouvées coupables de meurtre purgent leur peine du début à la fin. Des milliers de citoyens ont signé des pétitions demandant l'abolition de l'article 745; j'ai avec moi certaines de ces pétitions que nous allons aussi laisser avec vous. Les quelques-unes que je vous ai apportées aujourd'hui ont une valeur symbolique et représentent les milliers de signatures de ceux qui ont exprimé leur opposition à cet article.

Opposition to section 745 is almost universal in the province of Ontario, as it is, indeed, right across Canada. A public opinion poll commissioned by the Solicitor General of Canada tells us that about 80 per cent of Canadians want it abolished.

The reasons are not difficult to understand. The people of Ontario are moved by revulsion at the crimes committed by those murderers now seeking compassion. They are moved by compassion for those victims who have suffered from those crimes. They have come to believe, as the government of Ontario believes, that we must refocus our system of justice so that it offers sympathy and support not to those who commit the heinous crimes but to those who are victimized by them. They have come to agree, as the government of Ontario agrees, that section 745 hearings constitute an attack on fundamental principles of justice and, as such, bring the administration of justice into disrepute.

Murder is a rare crime in our society. About half of 1 per cent of violent crimes result in death. Of those, less than 10 per cent result in a conviction for first degree murder. Each year, we add about 40 new inmates to the federal prison population who have been sentenced to more than 20 years for a homicide. These are not large numbers. In order to earn a sentence of 20 years or longer without parole, a murderer must do something unusually horrific or unusually sadistic or unusually evil. We are dealing with the Clifford Olsons and the Paul Bernardos of the world in these hearings. They are not the exceptions in section 745 hearings; they are the rule.

We regard murder as the most serious of all crimes. We believe it merits the most severe penalties. The people affected in section 745 are the worst of the murderers. This type of judicial review applies to no other crime and no other criminal.

So the obvious question is: Why? Why do we want to extend this special clemency to the very worst of the murderers, when we do not extend it to anyone else? What makes them so special that they merit a mercy and a compassion that we extend to no one else? Why should we extend a special compassion to Saul Betesh and Robert Kribs, who were convicted of kidnapping, raping and killing a 12-year-old shoeshine boy named Emmanuel Jacques. They are eligible to apply now and they have every incentive to do so.

Why should we extend our special compassion to Ronald Neely, 53, who went on a rampage when his wife moved out with their four children. He killed his 13-year-old son with a shotgun and wounded two of his daughters. Family members fear that if he gets out early, he will come back to finish them off as he has threatened to do.

Dans la province de l'Ontario, on s'oppose presque universellement à l'article 745, et c'est le cas partout au Canada. Un sondage d'opinion publique demandé par le solliciteur général du Canada a révélé qu'environ 80 p. 100 des Canadiens veulent l'abolition de cet article.

Il est facile de comprendre pourquoi. La population de l'Ontario est révoltée par les crimes commis par ces meurtriers qui cherchent maintenant notre compassion. La population éprouve de la compassion pour les victimes qui ont souffert à cause de ces crimes. La population croit, tout comme le gouvernement de l'Ontario, que nous devons modifier notre système judiciaire pour qu'il offre plutôt de la sympathie et de l'appui, non pas à ceux qui commettent ces crimes haineux mais bien à ceux qui en sont les victimes. La population estime, tout comme le gouvernement de l'Ontario, que les audiences en vertu de l'article 745 constituent une atteinte aux principes fondamentaux de la justice et jettent le discrédit sur l'administration de la justice pour cette raison.

Le meurtre est un crime rare dans notre société. Environ la moitié d'un pour cent des crimes violents causent la mort d'une victime. De ceux-là, moins de 10 p. 100 se soldent par un verdict de culpabilité de meurtre au premier degré. Tous les ans, environ 40 nouveaux détenus se joignent à la population des établissements carcéraux fédéraux, détenus qui se sont vu imposer des peines de plus de 20 ans pour homicide. Ils ne sont pas très nombreux. Pour se voir imposer une peine de 20 ans ou plus sans possibilité de libération conditionnelle, un meurtrier doit faire quelque chose de particulièrement horrible, sadique, atroce, quelque chose qui sort de l'ordinaire. Il s'agit des Clifford Olson et des Paul Bernardo de ce monde; ces audiences visent ces gens-là. Ce sont généralement ces personnes qui sont visées par les audiences en vertu de l'article 745; ce n'est pas l'exception, mais bien la règle.

Nous sommes d'avis que le meurtre est le plus sérieux de tous les crimes. Nous pensons qu'il mérite les sanctions les plus sévères. Les personnes visées par l'article 745 sont les meurtriers dont les cas sont les plus graves. Ce type de révision judiciaire ne s'applique à aucun autre crime ni à aucun autre criminel.

La question qui s'impose est donc la suivante: pourquoi? Pourquoi voulons-nous accorder cette clémence spéciale aux meurtriers les plus odieux, alors que nous ne l'accordons à personne d'autre? Qu'est-ce qui les distingue pour qu'ils méritent une compassion et une indulgence que nous n'accordons à personne d'autre? Pourquoi devrions-nous faire preuve d'une compassion spéciale pour Saul Betesh et Robert Kribs, qui ont été trouvés coupables d'avoir kidnappé, violé et tué un petit cirreur de chaussures de 12 ans nommé Emmanuel Jacques? Ils sont admissibles en vertu de cet article, peuvent faire une demande maintenant et ont toutes les raisons de le faire.

Pourquoi devrions-nous faire preuve d'une compassion spéciale à l'endroit de Ronald Neely, 53 ans, qui a fait une crise violente quand sa femme a quitté le foyer avec leurs quatre enfants. Il a tué son fils de 13 ans à coup de fusil et blessé deux de ses filles. Les membres de sa famille craignent, s'il est libéré par anticipation, qu'il ne vienne régler leur sort comme il a menacé de le faire.

Why should we extend our special compassion to Anthony Speciale who executed three people, Stanley Norman and Bill and Paul Lianzakis, in what appeared to be a gangland-style execution? Even the amendments to this section passed by the government would still allow him to apply for early release.

Why does Terrence Musgrave merit our compassion? He was convicted of stabbing a store-owner named Cathy Maruya 28 times. Musgrave was out of prison on mandatory supervision at the time of the murder. About a third of the killers now asking for clemency had been released from prison or were under supervision when they committed their crimes.

What about Helmut Buxbaum? What makes him worthy of our sympathy? You will remember that he arranged the brutal murder of his wife and tried to arrange a second contract killing from prison. Why should we offer him the opportunity to win early release?

Why do Richard Sauvé and Gary Comeau deserve clemency? They were members of the Satan's Choice convicted of executing a rival biker in a bar. Like so many others, they claim they are reformed and deserve clemency.

Why should we offer special treatment to Roman Swietlinski, who stabbed a medical secretary named Mary Frances McKenna 132 times using five different knives in an unprovoked attack?

Why should Robert Desgroseilliers get special consideration? He was convicted of arranging his wife's brutal murder for a \$100,000 insurance policy. You cannot convince me that any jury would release these people from prison; yet several of them have already been released. What is there about any of these cases now that suggests that we should overturn the decision of the jury and the judge at the original trial?

Corrections Canada has identified 123 individuals in federal prisons who are eligible to apply for section 745 hearings by the turn of the century. All of those individuals were convicted of their crimes in a trial that provided every opportunity for a full and complete defence. All of these trials featured evidence amassed as a result of a thorough police investigation. The sentences were passed by judges who had access to complete information, not only about the crime but about the criminal. Many appealed their verdicts to the furthest end of the criminal justice system, a form of judicial review much more thorough and much more complete than anything available under section 745.

The sentences imposed on these individuals were considered to be just after the most exhaustive examination that we can devise. What possible justification is there for revisiting these sentences 15 years after the fact on the basis of information which the

Pourquoi devrions-nous faire preuve d'une compassion spéciale à l'endroit d'Anthony Speciale qui a exécuté trois personnes, Stanley Norman et Bill et Paul Lianzakis, semble-t-il exécutés selon les méthodes qu'affectionnent les membres de gangs du crime organisé? Même si les amendements à cet article adoptés par le gouvernement étaient en vigueur, il pourrait quand même demander d'être libéré avant d'avoir fini de purger sa peine.

Pourquoi Terrence Musgrave mérite-t-il notre compassion? Il a été trouvé coupable d'avoir poignardé 28 fois une propriétaire de magasin du nom de Cathy Maruya. Musgrave était à l'extérieur de la prison, en liberté surveillée quand il a commis ce meurtre. Environ un tiers des meurtriers qui demandent maintenant la clémence avaient été libérés de prison ou étaient sous surveillance quand ils ont commis leurs crimes.

Et qu'en est-il de Helmut Buxbaum? Pourquoi mérite-t-il notre sympathie? Vous vous souviendrez qu'il avait organisé le meurtre brutal de sa femme et a essayé d'organiser un deuxième meurtre à contrat depuis son établissement pénitentiaire. Pourquoi devrions-nous lui donner l'occasion d'être libéré plus tôt?

Pourquoi Richard Sauvé et Gary Comeau méritent-ils notre clémence? Ils étaient membres du gang Satan's Choice et ont été trouvés coupables d'avoir exécuté un membre d'un gang rival de motocyclistes dans un bar. Comme tant d'autres, ils prétendent s'être réformés et prétendent mériter la clémence.

Pourquoi devrions-nous offrir un traitement spécial à Roman Swietlinski, qui a poignardé une secrétaire médicale du nom de Mary Frances McKenna 132 fois en utilisant cinq couteaux différents, lors d'une attaque sans aucune provocation?

Pourquoi Robert Desgroseilliers devrait-il jouir d'une considération spéciale? Il a été trouvé coupable d'avoir organisé le meurtre brutal de sa femme afin de pouvoir toucher une police d'assurance de 100 000 \$. Vous n'arriverez jamais à me convaincre qu'un jury permettrait qu'on libère ces gens de prison; pourtant, plusieurs d'entre eux ont déjà été libérés. Qu'y a-t-il de différent dans ces cas-là maintenant qui nous permettent de dire qu'on doive renverser la décision du jury et du juge lors du procès original?

Corrections Canada a identifié 123 individus dans des prisons fédérales qui pourront faire une demande en vertu de l'article 745 d'ici l'an 2000. Tous ces individus ont été trouvés coupables de leurs crimes lors d'un procès où ils ont pu présenter une défense complète. Lors de tous ces procès, les procureurs ont pu présenter une preuve constituée suite à des enquêtes policières approfondies. Les juges qui ont imposé ces sentences avaient accès à une information complète non seulement à propos du crime mais aussi à propos du criminel. Plusieurs de ces criminels ont fait appel de ces décisions à tous les paliers du système de justice pénale, soumettant ainsi la décision originelle à un type de révision judiciaire beaucoup plus approfondie et complète que tout ce qu'on peut invoquer en vertu de l'article 745.

Les sentences imposées à ces individus étaient considérées justes après cet examen, le plus exhaustif qu'on puisse concevoir. Quelle justification peut-il y avoir pour remettre en question ces sentences 15 ans plus tard à la lumière d'informations qui, selon

Auditor General told us earlier this week is, at best, incomplete and, at worst, self-serving?

The judges and juries who adjudicated these cases and imposed these sentences had much better information than we do. What information persuaded them that the crime was so far beyond the norms of decent society that killers should receive the maximum sentence? What reasonable basis is there for substituting our judgment for theirs?

There are two answers, and neither is satisfactory. The first is that the killer's subsequent behaviour in prison has been so exemplary that he — and I say "he" because there are virtually no women in this group — has been reformed. He has atoned for his crime and can now become a useful member of society. There are a number of objections to that. One is that the prospect of escaping from prison will induce most people to pretend to have atoned, even if atonement does not exist. We are notoriously inept at identifying who is reformed and who is faking it.

Correctional Service Canada has conducted a number of long-term studies of prisoners released to community supervision. The results vary depending on the methodology, but overall almost 40 per cent of the people released from prison end up back behind bars. The failure rate among paroled killers is almost as high. A long-term study by Correctional Service Canada showed that 22.5 per cent of released murderers ended up in prison again, and about 30 per cent of the prisoners released after serving sentences for manslaughter were returned to prison. One-third of the offences they committed were crimes against the person.

Incidentally, 17 of those released killers committed another murder, and two more tried to commit murder. On the evidence, we have great difficulty determining which murderer is truly reformed and which is faking it to get out of jail sooner. The protection of the public suffers as a result.

A more compelling reason for refusing to consider these requests for clemency is the impact on the survivors of these crimes, the relatives and loved ones of the victims. We will hear their stories later, but I want to read to you a brief statement from one of the people who could not join us this morning. Her name is Joanne Kaplinski. Her brother Ken was a motel clerk murdered in a botched hold-up attempt. One of the people involved in that crime made a well publicized appeal for early release under section 745. Ms Kaplinski writes:

On January 29, 1978, my brother, Kenneth John Kaplinski, 24, was working as a night clerk at an inn in Barrie, Ontario. After a robbery, he was taken away by car and shot twice in

ce que nous disait le vérificateur général plus tôt cette semaine, sont au mieux incomplètes, et, dans le pire des cas, conçues pour faire avancer la cause du criminel?

Les juges et les jurys qui ont jugé ces causes et imposé ces sanctions disposaient d'une bien meilleure information que nous. Quelles informations les ont persuadés que le crime dépassait à ce point les normes d'une société décente que les meurtriers devaient se faire imposer la sentence maximale? Sur quelle base raisonnable pouvons-nous nous fonder pour substituer notre jugement au leur?

Il y a deux réponses, et ni l'une ni l'autre n'est satisfaisante. La première est que le comportement subséquent du meurtrier en prison a été tellement exemplaire qu'il — et je dis «il» parce qu'il n'y a pratiquement aucune femme dans ce groupe — s'est réformé. Il a fait réparation pour son crime et peut maintenant devenir un membre utile de la société. Plusieurs faits militent contre cette conclusion. L'un d'entre eux est que la perspective d'échapper à la prison fera que la plupart des gens feront semblant s'être réformés, même si ce n'est pas possible. Nous avons beaucoup de mal à identifier ceux qui se sont réellement réformés et à les distinguer de ceux qui font semblant.

Le Service correctionnel du Canada a effectué un certain nombre d'études à long terme portant sur des prisonniers mis en liberté sous surveillance dans la collectivité. Les résultats varient selon la méthode utilisée, mais presque 40 p. 100 des personnes relâchées de prison se retrouvent à nouveau derrière les barreaux. Le taux d'échec pour les meurtriers à qui ont accordé une libération conditionnelle est presque aussi élevé. Une étude à long terme effectuée par les Services correctionnels du Canada a montré que 22,5 p. 100 de meurtriers libérés se retrouvaient plus tard à nouveau en prison, et environ 30 p. 100 des prisonniers relâchés après avoir purgé des peines imposées pour homicide involontaire ont dû être réincarcérés. Un tiers des crimes qu'ils ont commis étaient des crimes contre la personne.

Incidentement, 17 de ces meurtriers libérés ont commis un second meurtre, et deux autres ont essayé de commettre un autre meurtre. À la lumière de ces preuves, force nous est de constater que nous avons beaucoup de mal à distinguer les meurtriers réformés de ceux qui font semblant de l'être pour qu'on les libère plus tôt. C'est la protection du public qui en souffre.

La raison encore plus probante qui devrait nous amener à refuser ces demandes de clémence est l'impact de ces crimes sur les survivants, sur les parents et la famille des victimes. Nous entendrons leurs expériences personnelles plus tard, mais je veux vous lire une brève déclaration de l'une des personnes qui ne pouvait être avec nous ce matin. Elle s'appelle Joanne Kaplinski. Son frère Ken travaillait à la réception d'un motel quand il a été tué lors d'une tentative de hold-up qui a mal tourné. L'une des personnes qui a perpétré ce crime a demandé une libération anticipée en vertu de l'article 745, demande qui a reçu beaucoup de publicité. Mme Kaplinski écrit ce qui suit:

Le 29 janvier 1978 mon frère Kenneth John Kaplinski, âgé de 24 ans, travaillait de nuit à la réception d'une auberge à Barrie, en Ontario. Après avoir commis un vol, les auteurs de

the head at close range, execution style. His decomposed body was found two months later.

Two men, Edward Sales and Allan Kinsella, were each convicted of first degree murder and sentenced to life imprisonment with no parole for 25 years. Kinsella had an extensive criminal record, and was free on parole at the time.

This past December 1993, my family and I were incensed to find that the murderer of Ken was making an application for a reduction of his life sentence using Section 745.

We can't believe that this is even an option, and it is equally astounding that our tax dollars are being used to fund such a travesty. — early parole after serving only 15 years of his original sentence flies in the face of the decision handed down by the trial judge.

My brother's young son, my family and myself have been sentenced to a lifetime of sorrow and loss.

Why must we be further victimized by a judicial system that insists on turning a blind eye to the victims of crime; that insists on keeping us silent — and that insists on orchestrating itself around the rights of murderers rather than the rights of the victims and their families?

Fortunately, for society, for my family and myself, justice was served in Kinsella's judicial review. The jury denied his application for a reduction of his parole eligibility and instructed that he may not reapply before the 25 year sentence is complete.

Upon the close of this review for Kinsella, we were advised by the Crown that the co-convicted murderer Edward Sales is proceeding with his application under Section 745.

My family and I will soon be subjected to this outrage and indignation yet again. And we may never cancel our membership in the victim's club — a club where membership has no privileges.

That statement speaks for itself. There is nothing that I can add to it, but I would be interested in hearing what response the supporters of section 745 can make to Ms Kaplinski's questions. Why should we orchestrate our system of criminal justice around the rights of murderers while we turn a blind eye to the plight of the victims and even victimize the survivors again?

Ms Kaplinski's statement speaks to the final point I want to make this morning. The other justification offered for the early release of murderers is the need to show compassion and support for their attempts at rehabilitation. I will quote two statements from the supporters of this section. The first is from Neil Body,

ce crime ont amené mon frère en voiture et l'ont exécuté en lui mettant deux balles dans la tête à bout portant. Son corps en décomposition a été retrouvé deux mois plus tard.

Deux hommes, Edward Sales et Allan Kinsella, ont été trouvés coupables de meurtre au premier degré et condamnés à l'emprisonnement à perpétuité sans aucune possibilité de libération conditionnelle pendant 25 ans. Kinsella avait déjà un casier judiciaire chargé, et était libre, en libération conditionnelle, au moment où ce crime a été commis.

En décembre 1993, ma famille et moi avons été outragés d'apprendre que le meurtrier de Ken avait fait une demande en vertu de l'article 745 pour que l'on raccourcisse sa sentence d'emprisonnement à vie.

Nous avons du mal à croire que ce soit même une possibilité et il est tout aussi étonnant de penser que nos dollars de contribuables sont utilisés pour financer une telle farce. ... la libération anticipée après n'avoir purgé que 15 ans de sa peine, voilà une idée qui est tout à fait à l'encontre de la décision prise par le juge lors du procès.

Le jeune fils de mon frère, ma famille et moi-même purgeons tous une peine à vie, la peine que nous éprouvons à cause de la perte de mon frère.

Pourquoi devons-nous en plus devenir les victimes d'un système judiciaire qui insiste pour ne faire aucun cas des victimes des crimes; qui insiste pour que nous restions muets... et qui s'axe sur les droits des meurtriers plutôt que sur les droits des victimes et de leur famille?

Heureusement, pour la société, pour ma famille et pour moi-même, la justice a été servie lors de la révision judiciaire de Kinsella. Le jury a refusé sa demande de réduction de peine en vue d'une admissibilité à la libération conditionnelle et a précisé qu'il ne pouvait faire de nouvelle demande avant d'avoir purgé sa peine de 25 ans.

Quand cette révision de la demande de Kinsella a été terminée, la Couronne nous a fait savoir que le meurtrier Edward Sales, qui avait été condamné dans la même cause, avait aussi présenté une demande en vertu de l'article 745.

Bientôt, ma famille et moi-même serons à nouveau soumis à cet outrage et à cette indignation. Et nous ne pourrons jamais cesser d'être membres du club des victimes, un club où les membres ne jouissent d'aucun privilège.

Cette déclaration est éloquente. Je ne peux rien y ajouter, mais j'aimerais bien savoir ce qu'auraient à dire ceux qui appuient l'article 745 en réponse aux questions de Mme Kaplinski. Pourquoi devrions-nous axer notre système de justice pénale sur les droits des meurtriers alors que nous faisons fi du sort des victimes et traitons en victimes les survivants?

La déclaration de Mme Kaplinski est liée à la dernière chose que je veux vous dire ce matin. L'autre élément qu'on apporte pour justifier la libération anticipée des meurtriers est le fait qu'il faut montrer de la compassion et appuyer leurs tentatives de réhabilitation. Je vais vous citer deux déclarations de ceux qui

the director of the School of Criminology at Simon Fraser University. Professor Body writes:

The value of Section 745 is that it provides hope and incentive for change in the monotonous and sometimes violent prison environment. This is not a message we should abandon.

The second quote is from the John Howard Society of Alberta. The society says:

We believe that every person has intrinsic worth and the right to be treated with dignity, equity, fairness and compassion without discrimination when involved in the criminal justice process. We also believe that all people have the potential to become responsible citizens.

Judicial review is a dignified, equitable, fair and compassionate provision which recognizes the ability of people to change. ... Therefore, the John Howard Society of Alberta believes that Section 745 of the Criminal Code of Canada should be retained.

I believe that summarizes the position of those who support section 745. They say that the law provides hope and incentive for the helpless and therefore should be retained. I strongly support compassion for those involved in the justice system. I believe that every person has the right to be treated with dignity, equity and fairness, but it is clear to me, as it is clear to the vast majority of Ontarians and Canadians, that this right must be equally extended to the survivors of these ghastly crimes, not only to the perpetrators of them.

This law does not do that. Even with the amendments which the government has introduced in the bill before you, section 745 is unjust. In the name of compassion for killers, we are imposing an onerous and unjust burden on their victims. Is it proper to respond to evil actions with compassion when that compassion increases the harm done to the survivors? My answer is no, it is not proper. We should respond to the victims with compassion. We should respond to the criminals with justice. That is the sentiment expressed in this petition which we have circulated around the province of Ontario.

I will read the petition, which is brief. It has been signed by thousands across Ontario. It has been read and presented in the Ontario legislature. It states:

Whereas the Ontario Progressive Conservative government has passed a resolution urging the Government of Canada to repeal Section 745 of the Criminal Code of Canada to ensure that convicted murderers serve their entire sentences,

And whereas convicted first degree murderers are allowed to apply to the court for a reduction of the parole ineligibility period,

appuient cet article. La première a été faite par Neil Body, le directeur de l'École de criminologie de l'Université Simon Fraser. Le professeur Body écrit ce qui suit:

La valeur de l'article 745 est qu'il fournit de l'espoir et encourage le changement chez ceux qui se retrouvent dans l'environnement carcéral monotone et parfois violent. Nous ne devrions pas cesser de transmettre ce message d'espoir.

La deuxième citation nous vient de la Société John Howard de l'Alberta. Voici ce que dit la société:

Nous croyons que chaque personne a une valeur intrinsèque et a le droit d'être traitée avec dignité, équité, et compassion sans discrimination au sein du processus de justice pénale. Nous croyons aussi que tous ont le potentiel de devenir des citoyens responsables.

La révision judiciaire est une disposition digne, équitable et empreinte de compassion qui reconnaît que les gens ont la capacité de changer. ... Ainsi, la John Howard Society de l'Alberta croit que l'article 745 du Code criminel du Canada devrait être maintenu.

Je crois que cela résume la position de ceux qui appuient l'article 745. Ils disent que la loi fournit de l'espoir et de l'encouragement à ceux qui sont sans défense et devrait donc être maintenue. Je suis tout à fait pour la compassion et je pense que nous devrions la manifester à ceux qui ont des démêlés avec la justice. Je pense que tout le monde a le droit d'être traité avec dignité et avec équité, mais il m'apparaît clair, comme à la vaste majorité des Ontariens et des Canadiens, qu'il faut que ce droit soit aussi donné aux survivants de ces crimes odieux, et non seulement à ceux qui les ont perpétrés.

La loi n'en fait rien. Même avec les amendements que le gouvernement a apportés au projet de loi dont vous êtes saisis, l'article 745 est injuste. Au nom de la compassion pour les meurtriers, nous imposons un fardeau onéreux et injuste à leurs victimes. Est-ce qu'il est approprié de réagir par la compassion aux actes iniques si cette compassion augmente le tort qui est fait aux survivants? Ma réponse est non, ce n'est pas approprié. Nous devrions réagir aux victimes avec compassion. Nous devrions réagir aux criminels avec justice. C'est le sentiment qu'exprime cette pétition que nous avons fait circuler dans la province de l'Ontario.

Je vais vous lire la pétition, qui est brève. Elle a été signée par des milliers de gens de partout en Ontario. Elle a été lue et présentée à l'assemblée législative de l'Ontario. Voici ce qu'elle dit:

Attendu que le gouvernement progressiste-conservateur de l'Ontario a adopté une résolution encourageant le gouvernement du Canada à abroger l'article 745 du Code criminel du Canada afin d'assurer que les meurtriers purgent leur peine au complet,

Attendu que les personnes trouvées coupables de meurtre au premier degré ont le droit de demander au tribunal qu'on réduise la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle,

And whereas victims' families must relive the horrors of the original crime through a jury hearing for this early parole and relive this every time the killer is given rehearings for early parole,

And whereas the Provincial Government must bear a large degree of the costs involved with a jury hearing,

We the undersigned ask the Attorney General of Ontario to request the Minister of Justice and Attorney General of Canada to reconsider his decision under bill C-45 and to repeal Section 745 of the Criminal Code.

Honourable senators, on behalf of the government of Ontario I am pleased to present to you these symbolic copies of this petition, which I believe express the views and the sentiments of the people of Ontario.

That concludes my comments, Madam Chair. I should now like to introduce to you the Attorney General of the province of Ontario, the Honourable Charles Harnick.

Mr. Charles Harnick, Attorney General of Ontario: Honourable senators, let me begin my remarks by thanking you for the opportunity to appear before you today. The Senate and this committee render a valuable service to Canadians by providing an opportunity to re-examine proposed legislation. I assure you that Canadians value this service, and I very much value the opportunity that you are giving me today.

The issue that we are considering, the reform of section 745 of the Criminal Code, has attracted unprecedented opposition from Canadians in all parts of our country. I speak today for the government and people of Ontario, but the outrage engendered by this law extends to all parts of our land. There is virtually no support for this legislation. Think of that fact for a moment. It is astonishing.

As a people, Canadians greatly respect the law. We accept the need for compromise and the idea that the middle ground is often the best way. There is no middle ground on Bill C-45, no middle ground for the amendments that you are considering, which are designed to meet the most egregious failings of the original legislation. There is no public support for this legislation.

In polls conducted in Ontario, section 745, including the amendments, is opposed by a ratio of four to one. As you move further west into the prairie provinces and British Columbia, there is the same great discomfort and opposition. The more people know about this legislation, the more they oppose it.

We are legislators. It is our responsibility and privilege to make the laws that serve our fellow citizens. We must discharge that responsibility properly. Our task is to govern for the benefit of society as a whole. We cannot ignore the popular will. Laws that have no public support, laws that are universally despised are bad laws. They call the administration of justice into disrepute and they threaten the integrity of the justice system.

Attendu que les familles des victimes doivent revivre les horreurs du crime lors d'une audience avec jury pour cette libération anticipée, et doit revivre cette expérience chaque fois qu'on accorde une audience au meurtrier qui demande une libération anticipée,

Attendu que le gouvernement provincial doit défrayer une large part des coûts de ces audiences avec jury,

Nous, les soussignés, prions le procureur général de l'Ontario de demander au ministre de la Justice et procureur général du Canada de revoir sa décision en vertu du projet de Loi C-45 et d'abroger l'article 745 du Code criminel.

Honorables sénateurs, au nom du gouvernement de l'Ontario, j'ai le plaisir de vous présenter ces exemplaires symboliques de cette pétition qui, je crois, exprime les vues et les sentiments de la population de l'Ontario.

Cela met fin à mes commentaires, madame la présidente. J'aimerais maintenant vous présenter le procureur général de l'Ontario, l'honorable Charles Harnick.

M. Charles Harnick, procureur général de l'Ontario: Honorables sénateurs, je tiens tout d'abord à vous remercier de cette occasion de comparaître devant vous aujourd'hui. Le Sénat et son comité rendent un précieux service aux Canadiens en leur donnant l'occasion de réexaminer le projet de loi. Je tiens à vous assurer que les Canadiens vous en sont reconnaissants tout comme je vous suis reconnaissant de l'occasion que vous m'offrez aujourd'hui.

La question que nous examinons, soit la réforme de l'article 745 du Code criminel, a suscité une opposition sans précédent de la part des Canadiens de toutes les régions du pays. Même si je prends la parole aujourd'hui au nom du gouvernement et de la population de l'Ontario, cette loi suscite une intense indignation dans toutes les régions du pays. Ce projet de loi ne bénéficie pour ainsi dire d'aucun appui. Pensez-y un instant. C'est stupéfiant.

Le peuple canadien a beaucoup de respect pour la loi. Nous reconnaissons qu'un compromis est nécessaire et qu'il est souvent préférable de trouver un juste milieu. Le projet de loi C-45 n'offre pas de juste milieu pas plus que les modifications que vous êtes en train d'examiner et qui visent à combler les lacunes les plus flagrantes de la loi originale. Ce projet de loi ne bénéficie d'aucun appui public.

Des sondages effectués en Ontario ont permis de constater que quatre personnes sur cinq s'opposent à l'article 745 et aux modifications. Dans les provinces des Prairies et en Colombie-Britannique, ces dispositions suscitent le même malaise profond et la même opposition. Plus les gens se familiarisent avec ce projet et plus ils s'y opposent.

Nous sommes des législateurs. Nous avons la responsabilité et le privilège de rédiger les lois destinées à servir nos concitoyens. Nous devons nous acquitter correctement de cette responsabilité. Notre tâche est de gouverner dans l'intérêt de l'ensemble de la société. Nous ne pouvons pas négliger la volonté populaire. Les lois qui ne reçoivent aucun appui de la part du public, les lois qui suscitent un mépris généralisé sont de mauvaises lois. Elles jettent

I think there are three reasons for the almost universal rejection of section 745. The first has to do with the political process that has produced it. Canadians believe it to be less than transparent. Section 745 is an attempt to achieve by indirect means a reduction in the penalties the law imposes for the most horrifying and terrible of murders. Section 745 accomplishes this purpose through the back door. Canadians are resentful of this kind of political manoeuvring.

The second reason has to do with the effect of the legislation on the safety of our communities: that is, to set free a large majority of offenders. For example, my colleague Mr. Tilson referred earlier to a study conducted of section 745 hearings in Ontario up to the end of 1995. The study found that 79 per cent of the murderers who went before a section 745 jury won some reduction of their sentence. Of those who subsequently went on to a parole board hearing, 84 per cent were given some form of parole.

Those are pretty good odds. From the convicted murderer's perspective it costs nothing to try. If he wins his case, he goes free. If he loses, he has to complete the sentence that was already imposed. Most of the time, legal aid pays the bills. It is small wonder that the proportion of killers asking for section 745 hearings is steadily increasing.

There is a third reason that people dislike section 745. It has to do with the distortion it encourages in sentencing. Canadians are coming to regard the sentencing process as a sham. Judges impose sentences that seem severe. However, people are increasingly aware that no criminal will ever serve a full sentence. "Life" does not mean life. "Twenty-five years without parole" does not mean 25 years. Even shorter sentences bear little relationship to the time served. "Ten years for armed robbery" means three and one-half years, with short-term passes after as little as 20 months, counting from the date of arrest and so on.

Canadians are increasingly aware of this. They are demanding truth in sentencing. In my view, we risk a growing mistrust of the justice system that stems directly from the lack of truth and consistency in sentencing, and section 745 is the worst example of this problem. That is what I mean when I say it brings the administration of justice into disrepute and threatens the integrity of the justice system.

The original legislation was bad law for all these reasons. While the amendments to section 745 will ameliorate some of the worst features of the original, they will only make it less bad; they will not make it good legislation.

Ontario sees the provision that specifically allows the use of victim impact statements as a welcome improvement. There have been cases under the existing law where the families of murder

le discrédit sur l'administration de la justice et menacent l'intégrité du système judiciaire.

Trois facteurs à mon avis expliquent le rejet pratiquement généralisé de l'article 745. Le premier concerne le processus politique qui a servi à le produire. Les Canadiens trouvent ce processus moins que transparent. L'article 745 est une façon détournée d'essayer de réduire les sanctions imposées par la loi pour les meurtres les plus horribles et les plus terribles. L'article 745 atteint cet objectif de façon détournée. Ce genre de manoeuvre politique déplaît aux Canadiens.

Le deuxième facteur concerne les répercussions du projet de loi sur la sécurité de nos collectivités: à savoir, la mise en liberté d'une grande majorité de contrevenants. Par exemple, mon collègue, M. Tilson, a mentionné plus tôt une étude sur les audiences tenues en vertu de l'article 745 en Ontario jusqu'à la fin de 1995. L'étude a permis de constater que 79 p. 100 des meurtriers dont la demande a été entendue par un jury en vertu de l'article 745 ont obtenu une certaine réduction de leur peine. Parmi ceux qui ont fait l'objet par la suite d'une audience de libération conditionnelle, 84 p. 100 ont obtenu une certaine forme de libération.

Ce sont des probabilités assez bonnes. Pour le meurtrier condamné, il ne coûte rien d'essayer. S'il obtient gain de cause, il est libéré. S'il perd, il doit purger sa peine jusqu'à la fin. La plupart du temps, l'aide juridique paye les factures. Il n'est donc pas étonnant que la proportion de meurtriers qui demandent des audiences en vertu de l'article 745 ne cesse de croître.

Il existe une troisième raison pour laquelle les gens n'aiment pas l'article 745. C'est parce qu'il dénature la détermination de la peine. Les Canadiens commencent à considérer que le processus de détermination de la peine n'est qu'une comédie. Les juges imposent des peines qui semblent sévères. Or, de plus en plus, les gens se rendent compte qu'aucun criminel ne purgera la totalité de sa peine. L'emprisonnement à perpétuité ne signifie pas à perpétuité. Vingt-cinq ans sans possibilité de libération conditionnelle ne signifie pas 25 ans. Même les peines plus courtes qui sont imposées ne correspondent pas à la durée des peines purgées. «Dix ans pour vol à main armée» signifie trois ans et demi, avec la possibilité de sorties à court terme après à peine 20 mois, à partir de la date de l'arrestation et ainsi de suite.

Les Canadiens sont de plus en plus conscients de cet état de choses. Ils exigent que les peines imposées correspondent aux peines purgées, sans quoi, à mon avis, le système de justice risque d'inspirer de plus en plus de méfiance. L'article 745 est l'exemple le plus flagrant de cette absence de cohérence dans la détermination de la peine. C'est ce que je veux dire lorsque j'indique qu'il jette le discrédit sur l'administration de la justice et menace l'intégrité du système judiciaire.

La loi originale était une mauvaise loi pour toutes ces raisons. Même si les modifications à l'article 745 améliorent certains des pires aspects des dispositions originales, elles ne feront que les rendre moins pires; elles n'en feront pas une bonne loi.

L'Ontario considère que les dispositions qui permettent d'utiliser la déclaration de la victime sur les répercussions du crime constituent une amélioration opportune. Dans certains cas

victims were denied the opportunity to contradict the self-serving statements of applicants. In one Ontario case, the review judge interpreted the law to mean, and I quote, "The pain and anger of the family have no place in the courtroom."

The amendments will clarify that section of the law. However, the provision that applications must be screened by a judge to determine if there is a reasonable prospect of success will not discourage killers from using this section. I want to interpret that exactly. The words of the section are: "reasonable prospect of success".

I want to talk about that for a moment, deviating from my text. In Ontario, we have a system of "charge screening" that Crown prosecutors use to determine whether cases should proceed through the justice system. They screen cases using two tests. One test is to determine whether there is reasonable prospect of conviction. If it is determined that, yes, there is a reasonable prospect of conviction, then the second test is: Is it in the public interest to proceed? If the answer to both of those questions is "yes", then that case is screened by Crown prosecutors on that basis and it proceeds through the court system.

Ontario has the lowest charge screening standard of any jurisdiction in the country. This means that when Crown attorneys review cases on the basis of the test of reasonable prospect of conviction, most cases get through that screening process and proceed to trial.

What we have before us here is a screening standard that says "reasonable prospect of success". What I am here to tell senators is that "reasonable prospect of success" is the absolutely lowest charge screening standard that could be accepted when a judge is asked to review these cases in the two-stage review which the amendments would put in place. I tell you that that is designed specifically to open the doors to as many applications as are possible. The people of this country and the people of Ontario want to know about that. If they know about that and understand that, then this aspect of the amendments is something that they cannot accept.

Judges interpret the law. As legislators, our role is to ensure that those laws represent the people we serve. How can a judge not make the determination that there is a reasonable prospect of success when almost 80 per cent of the cases brought forward under section 745.6 today succeed? The principle result of the judicial screening mechanism will be to increase the number of cases that go to appeal.

There are many other reasons to oppose section 745.6. I have not spoken about the impact of this section on the families of the victims, nor of the constant pain and loss felt by the survivors of these vicious crimes. In a few moments, some of those people will

visés par la loi existante, des familles de victimes de meurtre se sont vu refuser la possibilité de démentir les déclarations intéressées des requérants. Dans un cas en Ontario, le juge chargé d'examiner l'affaire a interprété la loi comme suit, et je cite: «La douleur et la colère de la famille n'ont aucune place au tribunal.»

Les modifications éclairciront cet article de la loi. Cependant, les dispositions prévoyant l'examen des demandes par un juge pour qu'il détermine s'il existe une possibilité réelle qu'elle soit accueillie ne décourageront pas les meurtriers d'invoquer cet article. Je tiens à en faire une interprétation exacte. Le libellé de l'article se lit comme suit: «une possibilité réelle que la demande soit accueillie».

J'aimerais aborder cet aspect un instant et m'éloigner de mon texte. En Ontario, il existe un système d'examen des chefs d'accusation dont se servent les procureurs de la Couronne pour déterminer les causes qui devraient être instruites. Ils se fondent sur deux critères. Le premier consiste à déterminer s'il existe une possibilité réelle d'obtenir une condamnation. Dans l'affirmative, le deuxième critère consiste à se demander s'il est dans l'intérêt public de procéder à l'instruction de la cause. Si la réponse à ces deux questions est «oui», la cause est alors sélectionnée par les procureurs de la Couronne et instruite.

L'Ontario possède les normes les moins sévères en matière d'examen des chefs d'accusation de toutes les provinces au pays. Cela signifie que lorsque les avocats de la Couronne examinent des causes en fonction du critère de la possibilité réelle d'obtenir une condamnation, la plupart des causes sont sélectionnées et instruites.

Ce que nous avons devant nous, c'est une norme de sélection prévoyant l'existence d'une «possibilité réelle que la demande soit accueillie». Si je suis ici aujourd'hui, c'est pour indiquer aux sénateurs que «l'existence d'une possibilité réelle que la demande soit accueillie» représente la norme de sélection des chefs d'accusation la plus faible qui puisse être acceptée lorsqu'on demande à un juge d'examiner ces causes dans le cadre de la révision en deux étapes qu'instaureraient les modifications proposées. Je tiens à vous indiquer que cette disposition est conçue expressément pour ouvrir la porte au plus grand nombre de demandes possible. La population du pays et la population de l'Ontario tiennent à le savoir. Une fois qu'elles le sauront et qu'elles le comprendront, il leur sera alors impossible d'accepter cet aspect des modifications.

Les juges interprètent la loi. En tant que législateurs, nous sommes appelés à nous assurer que ces lois représentent les gens que nous servons. Comment un juge ne peut-il pas déterminer qu'il existe une possibilité réelle que la demande soit accueillie lorsque pratiquement 80 p. 100 des demandes présentées en vertu de l'article 745.6 aujourd'hui reçoivent un accueil favorable? Le mécanisme de révision judiciaire aura pour principale conséquence d'augmenter le nombre de causes en appel.

Il y a beaucoup d'autres raisons de s'opposer au paragraphe 745.6. Je n'ai pas parlé de l'impact de cet article sur les familles des victimes, ni non plus de la douleur et de la perte que ressentent constamment les survivants de ces crimes. Dans

speak on their own behalf more directly and personally than I could speak for them.

Ontario has passed a victims' bill of rights. Paramount in the way we administer the Criminal Code today is ensuring that the rights of victims are not diminished in any way, shape or form. We have set out a code of conduct to be followed so that victims are treated properly as they go through the justice system.

We are motivated today by the issue of victims being forgotten in this whole issue surrounding section 745.6. At the last federal-provincial-territorial meeting of justice ministers, the minister from Manitoba, the Honourable Rosemary Vodrey, urged the federal minister to develop a victims' bill of rights that could be applied nationally. If one has a victims' bill of rights as a guide, it makes much clearer what we have to determine as a result of the deliberations and debate over section 745.

I have not spoken of the costs of the hearings and the misallocation of scarce resources that they represent. The process has two hearings which involve Crown attorneys and judges. I would much prefer that our courts and the time of our judges and juries be used to move more quickly on cases awaiting trial in the province of Ontario.

I have not spoken about the increasing strain on our resources that these hearings represent. By the end of this century, we will have 189 convicted murderers eligible for section 745 hearings in Ontario. Under the present circumstances, I expect almost all of them to apply. After all, as I indicated earlier, they have nothing to lose. In fact, some of them will apply more than once. Hearings have been conducted for only three years in Ontario, and already one applicant has had two hearings. There will certainly be more in the future.

Ontarians are convinced that section 745.6 and the amendments are bad law. The question is, what should be done?

As I said earlier, Ontario's preference is to ask you to eliminate this section in its entirety. Certainly that is the action supported by a large majority of Canadians. It is what the people are asking you to do. However, I understand the political realities.

As an alternative, I ask you to adopt the proposal put forward by my colleague, the Attorney General of Manitoba, the Honourable Rosemary Vodrey, at the most recent federal-provincial-territorial Justice Ministers' conference. The effect of her proposal would be to make the Attorney General of Canada responsible for approving applications for section 745 hearings before they can proceed. The Attorney General of Canada would personally have to consent to and authorize an application before it could proceed. That should be the screening mechanism.

quelques instants, certaines de ces personnes parleront plus directement et personnellement que je ne pourrais le faire à leur place.

L'Ontario a adopté une déclaration des droits des victimes. Ce qui compte le plus dans la manière dont nous appliquons le Code criminel aujourd'hui, c'est de faire en sorte que les droits des victimes ne soient pas amoindris de quelque façon que ce soit. Nous avons établi un code de conduite de manière que les victimes soient traitées correctement tout au long du processus judiciaire.

Le fait que les victimes soient oubliées dans le contexte du paragraphe 745.6 est ce qui nous motive aujourd'hui. À la dernière réunion fédérale-provinciale-territoriale des ministres de la Justice, l'honorable Rosemary Vodrey, ministre du Manitoba, a vivement recommandé au ministre fédéral d'élaborer une déclaration des droits des victimes qui pourrait s'appliquer à l'échelle nationale. Si l'on avait une déclaration des droits des victimes pour nous guider, les décisions à prendre par suite des délibérations et des débats sur l'article 745 apparaîtraient beaucoup plus clairement.

Je n'ai pas parlé des coûts des audiences et de la mauvaise affectation des ressources limitées qu'elles représentent. Le processus prévoit deux audiences auxquelles participent des procureurs de la Couronne et des juges. Je préférerais sans nul doute que nos tribunaux et le temps de nos juges et de nos jurys servent à régler plus rapidement les cas en attente de jugement dans la province de l'Ontario.

Je n'ai pas parlé du fait que ces audiences grèvent de plus en plus nos ressources. D'ici la fin du siècle, 189 meurtriers reconnus seront admissibles à des audiences en vertu de l'article 745 en Ontario. À l'heure actuelle, je m'attends à ce que tous fassent une telle demande. Après tout, comme je le disais plus tôt, ils n'ont rien à perdre. En fait, certains d'entre eux présenteront une demande plus qu'une fois. Ce n'est que depuis trois ans que l'on tient de telles audiences en Ontario et déjà un demandeur a eu deux audiences. Il y en aura certainement plus dans l'avenir.

Les Ontariens sont convaincus que le paragraphe 745.6 et les modifications prévues ne conviennent pas. La question qui se pose est la suivante: que faut-il faire?

Comme je le disais plus tôt, l'Ontario préférerait vous demander d'éliminer cet article au complet. Une telle mesure est certainement appuyée par une grande majorité de Canadiens. C'est ce que les gens vous demandent de faire. Toutefois, je comprends les réalités politiques en jeu.

Comme solution de rechange, je vous demande d'adopter la proposition présentée par l'honorable Rosemary Vodrey, ma collègue et procureur général du Manitoba, à la toute dernière conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres de la Justice. Elle propose que le procureur général du Canada ait la responsabilité d'approuver les demandes d'audience en vertu de l'article 745. Le procureur général du Canada devrait personnellement accepter et autoriser une demande de ce genre. Tel devrait être le mécanisme d'examen.

Community safety is the real issue, so it is entirely appropriate for the justice minister to make a decision regarding these applications. After all, these individuals are in federal institutions, and on their release they could go anywhere in Canada. There is ample precedent for such a procedure in Canadian law. The provincial Attorneys General must provide consent before a dangerous offender application can be brought in a provincial court.

The result of this proposal would be to reduce such a hearing from a universal right available to all convicted killers to a special privilege which would be used only in those causes where extraordinary circumstances exist. It would not remove any offender's right to apply, but it would eliminate automatic access to a public hearing. It would save the survivors of these crimes from the distress and repugnance that those hearings now cause.

I urge you to use that option, which I regard as reasonable given the political realities of the day. If the political realities in Ottawa are that section 745.6 in its proposed amended form be the law, I urge you, in the name of accountability and the protection of victims, to ask that the screening mechanism be that of the federal Minister of Justice consenting before an application can take place. That is where the real accountability lies.

I would ask you to listen now to two individuals who can speak personally to the difficulties the present law causes for the survivors of these horrible crimes. Both have lost loved ones to murderers, and both have suffered the pain of section 745 hearings.

Honourable senators, I thank you for your courtesy in listening to me so patiently today. I now introduce Ms Ann Gage, who has recently completed a section 745 hearing into early parole for the killer of her husband, a police officer, and Mr. Gary Rosenfeldt, whose son was murdered in 1981.

The Chair: Thank you, Mr. Minister.

Ms Ann Gage: Honourable senators, my name is Ann Gage. I have been asked to stand before the Senate hearing and tell you the impact that a section 745 judicial hearing has had on my life and the lives of my family.

Where do I begin? How can I create the words that will enable you to understand how unjust and emotionally destructive a section 745 judicial hearing is, destructive not only to the victims and their families but also to the families of the applicant as well?

My husband, Ron McKean, was a police sergeant with the Collingwood police force. While answering a call on October 12, 1977, he lost his life at the hand of a man named William Frederick, a man who, with his accomplice, was at large from a correctional institution at the time of the murder.

La sécurité de la collectivité est la vraie question qui se pose ici si bien qu'il convient parfaitement que le ministre de la Justice prenne une décision à l'égard de ces demandes. Après tout, ces personnes se trouvent dans des institutions fédérales et, au moment de leur libération, pourraient se rendre n'importe où au Canada. Il y a amplement de précédents pour une telle procédure en droit canadien. Les procureurs généraux provinciaux doivent donner leur accord avant que la demande d'un contrevenant dangereux puisse être présentée devant un tribunal provincial.

Cette proposition aurait pour effet de faire en sorte qu'une telle audience ne serait pas un droit universel offert à tous les meurtriers reconnus, mais un privilège particulier qui ne serait accordé que pour les causes assorties de circonstances extraordinaires. Cela n'éliminerait pas le droit de tout contrevenant de présenter une demande, mais cela éliminerait l'accès automatique à une audience publique. Cela épargnerait aux survivants de ces crimes la détresse et l'aversion que causent actuellement de telles audiences.

Je vous recommande vivement d'adopter cette option qui me semble raisonnable, compte tenu des réalités politiques d'aujourd'hui. Si à cause des réalités politiques à Ottawa, le paragraphe 745.6, sous le libellé modifié qui est proposé, doit avoir force de loi, je vous recommande vivement, au nom de la responsabilité et de la protection des victimes, de demander que le mécanisme d'examen relève du ministre fédéral de la Justice, lequel devrait donner son accord avant qu'une demande ne puisse être présentée. C'est là que réside la véritable responsabilité.

Je vais vous demander maintenant d'écouter deux personnes qui peuvent témoigner personnellement des difficultés que présente la loi actuelle pour les survivants de ces horribles crimes. Les deux ont perdu des êtres chers à la suite d'un meurtre et ont connu la douleur que représentent les audiences en vertu de l'article 745.

Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir écouté aujourd'hui avec autant de patience. Je vous présente maintenant Mme Ann Gage qui a récemment assisté à une audience en vertu de l'article 745 pour la libération conditionnelle anticipée du meurtrier de son mari, agent de police, et M. Gary Rosenfeldt dont le fils a été assassiné en 1981.

La présidente: Merci, monsieur le ministre.

Mme Ann Gage: Honorables sénateurs, je m'appelle Ann Gage et on m'a demandé de prendre la parole à cette audience du Sénat pour vous dire l'impact de l'audience judiciaire en vertu de l'article 745 sur ma vie et sur celle de ma famille.

Par où commencer? Comment trouver les mots qui vous permettront de comprendre jusqu'à quel point une audience judiciaire en vertu de l'article 745 peut être injuste et émotionnellement destructive, non seulement pour les victimes et leur famille, mais aussi pour la famille du demandeur également?

Mon mari, Ron McKean, était sergent de police à Collingwood. En répondant à un appel le 12 octobre 1977, il a perdu la vie à cause d'un homme appelé William Frederick, un homme qui, avec son complice, s'était évadé d'un établissement correctionnel au moment du meurtre.

William Frederick pled guilty to first degree murder, and his sentence was life with a possibility of parole at year 25. After William Frederick was sentenced, we started to pick up the pieces and tried to go on with our lives. We felt that justice had served our family and Ron's memory. We felt some comfort in the fact that William Frederick would be sent to prison and serve his sentence and would never be able to put any family through such a horror again. How wrong I was.

After serving 12 years, William Frederick decided to test section 745. I opened my paper in 1989 only to see Ron and William Frederick's faces staring back at me. A section 745 hearing? I had no idea such a thing existed, let alone what it involved. Fortunately, William Frederick's application was denied. However, we started to educate ourselves on section 745. We knew he would apply again, and he did.

I went to all the preliminary hearings prior to the actual hearing. We listened to how much William Frederick had changed, how he had turned his life around, and how it was his right to have a section 745 hearing. What about our rights? What about Ron's rights?

Although I had been to all the preliminary hearings, they in no way prepared me for the horror that we would go through during the hearing. We were originally told the hearing would take four days. In actual fact it lasted three weeks. We had to listen to details of the night that Ron died. I had to sit and watch my children and family look on in horror as William Frederick told of shooting their father with a sawed-off shotgun, of looking into Ron's eyes and, knowing he was alive, choosing to flee.

We listened about his previous record, armed robberies, hostage-taking, prison escapes, and of his total disregard for authority. His callousness towards the murder was overwhelming.

I was shocked that our judicial system would ever allow this type of hearing. My children, now adults, had to relive the horror of that night. I had hoped their innocence as children had protected them. All that was shattered by the judicial section 745 hearing. They listened. They cried. They asked why and struggled to understand.

I am very proud of how my children held their composure and carried themselves with dignity during the proceedings. Not once did we wish William Frederick ill will. What we wanted was what we had believed in for 19 years. What we wanted was for William Frederick to serve his sentence for the murder of Ron. We asked no more and we asked no less.

I brought my children up to believe in our judicial system. William Frederick was given a sentence. His sentence was life with a possibility of parole at year 25. When he was sentenced, the judge did not say, "Ah, but, in year 15, you can apply for early parole." The judge said, "Life with a possibility of parole at year 25."

William Frederick a plaidé coupable de meurtre au premier degré et a été condamné à la prison à perpétuité avec possibilité de libération conditionnelle au bout de 25 ans. Après la condamnation de William Frederick, nous avons commencé à essayer de continuer à vivre. Nous avons pensé que la justice avait respecté notre famille et la mémoire de Ron. Nous avons trouvé quelque peu rassurant que William Frederick soit envoyé en prison, purge sa sentence et ne soit plus jamais en mesure de faire vivre une telle horreur à une autre famille. Je me suis bien trompée.

Après avoir purgé 12 ans de sa peine, William Frederick a décidé d'invoquer l'article 745. En ouvrant le journal en 1989, j'ai eu le choc de voir réapparaître les visages de Ron et de William Frederick. Une audience en vertu de l'article 745? Je ne savais absolument pas qu'une telle possibilité existait, ni même ce qu'elle représentait. Heureusement, la demande de William Frederick a été rejetée. Toutefois, nous avons commencé à nous renseigner au sujet de l'article 745. Nous savions qu'il allait présenter une nouvelle demande, ce qu'il a fait.

Je suis allée à toutes les audiences préliminaires avant l'audience proprement dite. Nous avons appris que William Frederick avait complètement changé et qu'il avait droit à une audience en vertu de l'article 745. Qu'en était-il de nos droits? De ceux de Ron?

Bien que je me sois rendue à toutes les audiences préliminaires, je n'étais absolument pas prête pour l'horreur que nous allions vivre au cours de l'audience. On nous avait dit au départ que l'audience durerait quatre jours. En fait, elle a duré trois semaines. Nous avons dû écouter ce qui s'était passé en détail le soir de la mort de Ron. J'ai vu l'horreur ressentie par ma famille et mes enfants, lorsque William Frederick a raconté comment il avait tiré sur leur père avec un fusil de chasse à canon tronçonné, comment, s'apercevant que Ron vivait toujours, il avait choisi de fuir.

Nous avons écouté tous les méfaits dont il s'était rendu coupable auparavant: vols à main armée, prises d'otages, évasions de prison, sans compter son mépris complet de l'autorité. Son insensibilité à propos du meurtre a été affligeante.

J'ai été choquée de voir que notre système judiciaire permet ce genre d'audience. Mes enfants, adultes maintenant, ont dû revivre l'horreur de cette soirée. J'avais espéré que leur innocence d'enfants les protège. L'audience judiciaire en vertu de l'article 745 a tout anéanti. Ils ont écouté, ils ont pleuré, ils ont demandé pourquoi et ont essayé de comprendre.

Je suis très très fière que mes enfants aient pu conserver leur sang-froid et garder leur dignité au cours de l'audience. Pas une seule fois en avons-nous voulu à William Frederick. Ce que nous voulions, c'est ce que nous avons cru pendant 19 ans. Nous voulions que William Frederick purge sa sentence pour le meurtre de Ron. Nous ne demandions pas plus et pas moins.

J'ai appris à mes enfants à faire confiance à notre système judiciaire. William Frederick a été condamné à l'emprisonnement à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle avant 25 ans. Quand il a été condamné, le juge ne lui a pas dit: «Par contre, quand vous aurez purgé 15 ans de votre peine, vous pourrez demander une libération conditionnelle anticipée.» Non,

We listened to how much progress William Frederick had made, the courses he had taken, the education he had gained, and the remorse he felt for his crime. We are glad for William Frederick. We hope he continues along this path and, most of all, we hope he was sincere; but is that not what the prison system is supposed to accomplish? Is that not why we have a penal system? Is that not what society expects?

The three weeks at the section 745 hearing will never be forgotten. There was not one person in that courtroom who was unaffected, from the victim's family to even William Frederick's family. They, too, had come to the hearing hoping for an early release of their husband and son. You could not help but feel for these people as they, too, are victims of William Frederick's crime.

It was after almost two days of deliberation that the jury in our case decided against an early release. It was the longest time I had ever spent.

I have no idea what impact a different decision would have had on my family, but I can assure you it would have been devastating. We know that in another three years, William Frederick is eligible for day parole. In another six years, he is eligible for full parole. We know at that time we will have to accept the parole board's decision. We were not prepared for this nightmare to be replayed at 15 years.

Section 745 is unfair to all parties involved. It contradicts an imposed life sentence. It gives a false sense of justice to the victims' family and it revictimizes every one involved. It is the government's responsibility to the people of this country to abide by a sentence that is handed down by a judge. Life with no chance of parole for 25 years should mean just that. I wish no family the grief and horror of a section 745 judicial hearing.

Please support the repeal of section 745.6 of the Criminal Code.

Mr. Gary Rosenfeldt, Victims of Violence: Honourable senators, on August 12, 1981, a man stood before a judge in a courtroom in Vancouver, British Columbia, and the names of 11 innocent children were read out to this man including the name of our son Daryn. As the names were read, this man, Clifford Robert Olson, stated that he was guilty of the murder of each of these children.

In January of the following year, 1982, a judge in a courtroom in Vancouver, B.C., stated that this man, Clifford Robert Olson, would spend the next 25 years at least in prison. He was sentenced to life imprisonment with no parole for a minimum of 25 years.

People told us at the time that this man would be put into prison, probably the Kingston penitentiary; that we would not hear

ce qu'il a dit, c'est: «Vous ne pouvez pas demander de libération conditionnelle avant d'avoir purgé 25 ans de votre peine.»

Nous avons écouté ceux qui nous ont décrit les progrès de William Frederick, les cours qu'il a suivis, les études qu'il a faites et ses remords. Nous nous en réjouissons. Nous espérons qu'il persévéra dans cette voie et, surtout, qu'il est sincère; n'est-ce pas justement ce qu'est censé accomplir le système carcéral? N'est-ce pas là la raison d'être même du système pénal? N'est-ce pas ce à quoi s'attend la société?

Je n'oublierai jamais les trois semaines d'audition de la demande de révision judiciaire faite en vertu de l'article 745. Nul dans cette salle n'est demeuré indifférent, que ce soit la famille de la victime ou celle de William Frederick qui, elle aussi, était venue assister à l'audience dans l'espoir que l'époux et le fils obtiendrait sa libération conditionnelle anticipée. On ne pouvait faire autrement que de sympathiser avec ces personnes qui sont, elles aussi, des victimes du crime commis par William Frederick.

Au bout de presque deux jours de délibérations, le jury a rejeté la demande de libération. Jamais temps ne m'aura paru plus long.

Je n'ai aucune idée de l'impact qu'aurait eu la décision contraire sur ma famille, mais je puis vous assurer qu'il aurait été dévastateur. Nous savons que, dans trois ans, William Frederick sera admissible à la semi-liberté. Dans six autres années, il sera admissible à une libération conditionnelle totale. Nous savons qu'à ce moment-là, il nous faudra accepter la décision de la commission. Cependant, nous n'étions pas prêts à voir le cauchemar recommencer au bout de seulement 15 ans.

L'article 745 est injuste pour tous les intéressés. Il va à l'encontre de la sentence d'emprisonnement à perpétuité. Il donne un faux sens de la justice à la famille des victimes et il revictimise tous ceux qui ont été victimes du crime. Le gouvernement a la responsabilité, à l'égard des Canadiens, de respecter la peine prononcée par un juge. L'emprisonnement à vie sans possibilité de libération conditionnelle avant 25 ans devrait être respecté à la lettre. Je ne souhaite pas à d'autres familles de vivre le chagrin et l'horreur suscités par une audience en vertu de l'article 745.

Je vous demande de recommander l'abrogation de l'article 745.6 du Code criminel.

M. Gary Rosenfeldt, Victimes de violence: Honorables sénateurs, le 12 août 1981, un homme a comparu devant un juge, dans une salle d'audience de Vancouver, en Colombie-Britannique, et les noms de 11 enfants innocents ont été lus, y compris le nom de notre fils Daryn. À chaque nom, cet homme, Clifford Robert Olson, a plaidé coupable à l'accusation de meurtre.

En janvier de l'année suivante, soit en 1982, un juge de Vancouver a décidé que Clifford Robert Olson passerait les 25 années suivantes au moins en prison. Il l'a condamné à l'emprisonnement à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle avant 25 ans.

On nous a dit, à ce moment-là, que l'homme serait probablement incarcéré au pénitencier de Kingston, que nous n'en

from him again; that this would be the last we would ever hear of this man.

We did not know at the time that there was a section 745. We did not know how the prison system worked. We were new to Canada's justice system. Little did we know that we were the ones who were getting the life sentence at the time and not Clifford Robert Olson.

What has actually transpired over the last 15 years is that, on a regular basis, Clifford Olson has been able to disrupt our lives, to cause untold pain and suffering for myself and my family. We believe that he has now applied for a review under section 745. Early next year, my wife, my children and I will have to travel out to Vancouver to attend and be a part of the section 745 hearing.

We had no idea that this was coming about at the time that Clifford Olson was sentenced to prison. We thought we would never hear of him again for a minimum of 25 years. This has caused untold pain and suffering for our family.

We just heard Ann Gage talk about the section 745 hearing which she attended that lasted three weeks. These people can apply and reapply every year or two following a section 745 hearing. After 15 years, we are now looking at travelling to British Columbia, attending a hearing that could last up to three weeks. This is the 1997 hearing. Are we in a couple of years going to be subjected again to the 1999 hearing and then the 2001 hearing? Will this go on for the rest of our lives? Must we deal with this?

A couple of years ago, we approached the Honourable Allan Rock, along with other victims groups across Canada, and asked for a repeal of section 745. Mr. Rock stated to the press at that time that he would not review the legislation, that he had no intention of changing the legislation.

Public opinion, as Mr. Harnick has pointed out, obviously has caused the minister to look at the section again. He has started to tinker with a few of the parts of section 745 that he believes may improve the section. He seems to believe, in all sincerity, that the provision calling for the application to go before a judge prior to the hearing taking place will actually reduce the number of hearings that end up in the courtroom. I do not believe that is true. As Mr. Harnick has pointed out, especially in the province of Ontario, we may have a situation where it will almost be a rubber stamp from the judge.

What frightens me so much is that, when these cases go before a judge, some of them receive a stamp of approval for a slim prospect of hope. Those cases then go before a jury. I do not know of too many jury members who will sit back and decide to turn down an application to which a judge has already given his sort of stamp of approval.

As a victim, I would like to see section 745 totally repealed. I speak on behalf of a very large victims' organization. We deal with hundreds of families of murder victims from coast to coast. The thing that bothers families of murder victims the most is section 745. Most families of murder victims do not learn about section 745 until 15 years after the conviction. They are simply

entendrons plus parler, que c'était la dernière fois que nous en entendions parler.

À l'époque, nous ignorions l'existence de l'article 745. Nous ne savions pas comment fonctionnait le système carcéral. Le système de justice du Canada ne nous était pas familier. Nous étions loin de nous douter que c'était nous qui étions condamnés à perpétuité, plutôt que Clifford Robert Olson.

En réalité, depuis 15 ans, Clifford Olson perturbe régulièrement nos vies et nous cause, à moi et à ma famille, des souffrances innommables. Nous croyons qu'il vient de demander une révision judiciaire en vertu de l'article 745. Au début de l'année prochaine, mon épouse, mes enfants et moi-même devons nous rendre à Vancouver pour assister à l'audition de sa demande.

La possibilité que cela puisse se produire lorsque Clifford Olson a été condamné à la prison ne nous a jamais même effleurés. Nous croyions ne plus en entendre parler pendant au moins 25 ans. Cela a causé beaucoup de souffrance à notre famille.

Nous venons d'entendre Ann Gage parler de l'audition de la demande présentée en vertu de l'article 745 à laquelle elle a assisté pendant trois semaines. Ces individus peuvent demander et redemander une révision judiciaire en vertu de l'article 745 chaque année ou tous les deux ans. Après 15 ans, voilà qu'il nous faut envisager de nous rendre en Colombie-Britannique, d'assister à une audience qui pourrait durer jusqu'à trois semaines. Et nous ne parlons là que de l'audience de 1997. Faudra-t-il à nouveau en 1999, puis en 2001, passer par le même processus? Cela durera-t-il toute notre vie? Faut-il que nous le subissions?

Il y a quelques années, de concert avec d'autres groupes de victimes du Canada, nous avons pressenti l'honorable Allan Rock en vue de lui demander d'abroger l'article 745. M. Rock a déclaré à la presse, à ce moment-là, qu'il n'était pas question de revoir la loi, qu'il n'avait pas l'intention de la modifier.

De toute évidence, comme l'a fait remarquer M. Harnick, l'opinion publique a obligé le ministre à revenir sur sa décision. Il a commencé à rafistoler les parties de l'article 745 qui, selon lui, étaient susceptibles de l'améliorer. Il semble sincèrement convaincu que le fait de devoir soumettre la demande à un juge avant l'audience fera vraiment diminuer le nombre d'audiences devant un tribunal. Je crois que c'est faux. Comme l'a fait observer M. Harnick, surtout en Ontario, l'approbation de la demande par le juge pourrait devenir presque automatique.

Ce qui m'effraie le plus, quand ces demandes seront présentées à un juge, c'est que certaines soient approuvées dans le seul but de donner une faible lueur d'espoir, en attendant qu'un jury en soit saisi. Je ne connais pas beaucoup de jurés qui rejeteront une demande déjà approuvée, en quelque sorte, par un juge.

En tant que victime, j'aimerais que l'article 745 en entier soit abrogé. Je parle au nom d'un très important organisme de défense des droits des victimes. Nous traitons avec des centaines de familles de victimes de meurtre d'un océan à l'autre. Ce qui indispose le plus les familles des victimes de meurtre est l'article 745. La plupart de ces familles ne prennent conscience de

horrified when they find out that what they heard in that courtroom is simply not true.

We are appealing to you to get back to truth in sentencing and to let victims of murderers live in peace. Let us put our son to rest. My wife and I have never been back to our son's grave. We cannot bring ourselves to go back as long as this man continues to inflict pain and suffering upon us from his prison cell. We know that he will continue to do this for the next decade.

We are asking this committee to tell Parliament that tinkering with section 745 through Bill C-45 is simply not acceptable. We ask that you reject this bill. If this bill is not rejected, we beg you to look at that section with regard to judges reviewing a particular case prior to its going to court.

As Mr. Harnick suggested, make the Minister of Justice of Canada the only person who can approve any application for a section 745 hearing.

The Chair: Thank you, Mr. Rosenfeldt.

Before I open the session to questions from senators, I want to tell the panel that it is not within the ability of this committee to repeal section 745.6 of the Criminal Code. We have been given Bill C-45. We can reject Bill C-45; we can amend Bill C-45; we can even make recommendations about section 745.6, but we cannot repeal section 745.6. I want that to be clear before we begin the deliberations. As much as possible, I would ask you to concentrate your questions on whether we should reject Bill C-45, amend Bill C-45, or pass it in its present form. Those are the options open to this committee.

Senator Beaudoin: Let me begin by saying that we listen very carefully to all witnesses who appear before us. If I follow your testimony, you are against Bill C-45 as it stands. Therefore, the question is whether we should amend it.

There is a proposition from the Attorney General that we give to judges the powers of the Minister of Justice of Canada. That is something which may be considered. It falls within the ambit of a possible amendment to Bill C-45. I will think carefully about that. I do not know what the final decision will be. We will have to think more deeply about it.

Some of the witnesses have gone so far as to say that we should get rid of section 745.6 entirely. I agree with what the chairman has said. We may comment on or make recommendations with respect to that section, but getting rid of it is not an option open to us.

Indirectly, you raised the issue of the Charter of Rights by referring to a victims' bill of rights. One thing we must take into account is that, if it is true that section 745.6 goes against the principles of fundamental justice, how is it that there has never been a case before the courts of justice? As far as I know, there has never been a decision of the Supreme Court concluding that it is against section 7 of the Charter of Rights and Freedoms; why is that so, and why is it that no Attorney General has raised that

son existence que 15 ans après la condamnation. C'est à ce moment-là qu'elles découvrent avec horreur que ce qu'elles ont entendu dans la salle du tribunal était tout simplement faux.

Nous vous supplions de maintenir les peines qui ont été prononcées et de laisser les victimes des meurtriers vivre en paix. Laissez-nous enterrer notre fils. Mon épouse et moi n'avons jamais visité sa tombe. Nous serons incapables de le faire tant que cet homme continuera de nous faire souffrir de sa cellule de prison. Nous savons qu'il continuera de le faire pendant la prochaine décennie.

Nous demandons à votre comité de dire au Parlement que le rafistolage de l'article 745 au moyen du projet de loi C-45 est tout simplement inacceptable. Nous vous demandons de rejeter ce projet de loi. S'il ne l'est pas, nous vous supplions au moins d'en revoir la partie qui impose de soumettre la demande à un juge avant son audition par un tribunal.

Comme l'a proposé M. Harnick, faites que seul le ministre de la Justice du Canada puisse approuver une demande de révision judiciaire présentée en vertu de l'article 745.

La présidente: Merci, monsieur Rosenfeldt.

Avant de passer aux questions des sénateurs, je tiens à dire au groupe de témoins qu'il n'est pas du ressort de notre comité d'abroger l'article 745.6 du Code criminel. Nous avons été saisis du projet de loi C-45. Nous pouvons rejeter le projet de loi; nous pouvons le modifier; nous pouvons même faire des recommandations au sujet de l'article 745.6, mais nous ne pouvons pas l'abroger. Je tiens à ce que cela soit clair avant de commencer les délibérations. Dans la mesure du possible, je vous demanderais de concentrer vos questions sur l'à-propos de rejeter le projet de loi C-45, de le modifier ou de l'adopter dans sa forme actuelle. Ce sont les seuls choix qui s'offrent au comité.

Le sénateur Beaudoin: Permettez-moi de commencer en disant que nous écoutons avec grand soin tous les témoins qui comparaissent devant nous. Si j'ai bien suivi votre témoignage, vous êtes contre le projet de loi C-45 sous sa forme actuelle. La question qui se pose est donc la suivante: devons-nous l'amender?

Le procureur général a proposé que nous accordions aux juges les mêmes pouvoirs que ceux du ministre de la Justice du Canada en l'occurrence. Peut-être cela sera-t-il envisagé. C'est un amendement possible au projet de loi C-45. J'y réfléchirai très sérieusement. J'ignore ce que sera la décision finale. Nous allons devoir approfondir la question.

Certains des témoins sont allés jusqu'à dire que nous devrions éliminer l'article 745.6 complètement. Je suis d'accord avec ce qu'a dit la présidente. Peut-être pouvons-nous commenter l'article ou formuler des recommandations à cet égard, mais son élimination pure et simple n'est pas une option pour nous.

Indirectement, vous avez soulevé la question de la Charte des droits quand vous avez fait allusion à une charte des droits des victimes. Il faut tenir compte d'une chose, s'il est vrai que l'article 745.6 va à l'encontre des principes de la justice fondamentale, comment se fait-il alors qu'il n'y ait pas eu de cause dans ce sens devant les tribunaux? Que je sache, aucune décision n'a été rendue par la Cour suprême qui aurait conclu que cet article va à l'encontre de l'article 7 de la Charte des droits et libertés;

point? If an Attorney General is not satisfied with a disposition of the Criminal Code, he may challenge it in court right away.

I would like to know more about that. I have not taken a stand on this. My first reaction is that it is probably respectful of the Charter. That is not to say that that is the end of the debate, because, even if it is constitutional, legislation may always be improved.

Mr. Tilson: Any charter rights of an accused person should be dealt with at trial. If you interpreted my remarks to mean that I felt a convicted murderer has charter rights under section 745, you misunderstood my position.

Before a trial of these most serious matters, the police make an extensive investigation. Most trials of these matters take a very long time. Much evidence is adduced. Crown and defence counsel spend a great deal of time dealing with the evidence, most of which is gruesome. There are then deliberations by the jury and the judge. All these things take a great deal of time. It is almost flippant, in my view, to rehash the process that we have under section 745.

If you believe I am suggesting that a convicted murderer has some sort of charter rights under section 745, I should correct the record, because I never intended to say that. I am quite aware of what Madam Chair has said. You have limitations on what you can do. However, as a politician who represents part of the population of Ontario, I believe that I have the right to say to you that section 745 should not even exist. In my opinion, it is an outrage that section 745 even exists.

Senator Beaudoin: In other words, you believe that that section is bad legislation and we should get rid of it.

Mr. Tilson: I understand that you do not have the right to do that, but I have the right to state my opinion.

Senator Beaudoin: It is up to the Minister of Justice to introduce legislation on section 745.6, if he so desires. You consider that section 745.6 offends the principles of fundamental justice. The Attorney General says that we should keep section 745, but amend it.

Mr. Harnick: Senator, I am not here today to argue that section 745 offends the charter. I did not say that. Moreover, I do know the limitations this committee has on it.

One of the positive things we have suggested is to make the Attorney General of Canada responsible for consenting to these applications. I think the result of doing that would be obvious. It would make him accountable for something that most Canadians, including myself, believe he should be accountable for. In the event that some day we have a different Minister of Justice in a different government, perhaps that Minister of Justice will not want to be saddled with the burden of being accountable to the

pourquoi est-ce le cas, et pourquoi aucun procureur général n'a-t-il soulevé la question? Si un procureur général n'est pas satisfait d'une disposition du Code pénal, il peut la contester devant les tribunaux.

J'aimerais en savoir un peu plus long. Je n'ai pas arrêté de position à cet égard. Ma première réaction serait qu'il n'y a pas enfreinte à la Charte. Ce n'est pas pour dire que cela met fin au débat; car, même si l'article est constitutionnel, on peut toujours améliorer toute mesure législative.

M. Tilson: Les droits d'un accusé en vertu de la Charte devraient être pris en compte lors d'un procès. Si vous avez interprété mes remarques comme signifiant que je pense que les meurtriers jouissent de droits en vertu de la Charte aux termes de l'article 745, vous avez mal compris ma position.

Avant le procès dans ces causes des plus graves, la police mène une enquête très approfondie. La plupart des procès dans ces cas sont très longs. On accumule beaucoup de preuves. Les avocats de la Couronne et de la défense passent beaucoup de temps à traiter ces preuves, assez horribles dans la plupart des cas. Viennent ensuite les délibérations du jury et du juge. Tout cela prend beaucoup de temps. C'est presque nonchalant, à mon avis, de remettre en cause ce processus en vertu de l'article 745.

Si vous croyez que je suggère qu'un meurtrier a des droits en vertu de la Charte aux termes de l'article 745, je tiens à corriger cette impression, car je n'ai jamais voulu dire cela. Je suis très conscient de ce qu'a dit madame la présidente. Vous devez vous en tenir à certaines limites dans vos actions. Toutefois, en tant qu'homme politique qui représente une partie de la population de l'Ontario, je crois que j'ai le droit de vous dire que l'article 745 ne devrait même pas exister. À mon avis, l'existence même de l'article 745 est un outrage.

Le sénateur Beaudoin: En d'autres termes, vous pensez que cet article est une mauvaise disposition législative et que nous devrions nous en débarrasser.

M. Tilson: Je comprends que vous n'avez pas le droit d'abroger cette mesure, mais j'ai le droit d'exprimer mon opinion.

Le sénateur Beaudoin: C'est au ministre de la Justice d'introduire une mesure législative en rapport avec l'article 745.6 s'il le désire. Vous considérez que cet article va à l'encontre des principes de la justice fondamentale. Le procureur général est d'avis que nous devrions garder l'article 745, mais que nous devrions l'amender.

M. Harnick: Sénateur, je ne suis pas ici aujourd'hui pour prétendre que l'article 745 va à l'encontre de la Charte. Ce n'est pas ce que je dis. De plus, je comprends les limites que doit respecter le comité.

L'une des choses positives que nous avons suggérées est de rendre le procureur général du Canada responsable de l'acceptation de ces demandes. Je pense que le résultat est évident. Cela le rendrait responsable de quelque chose dont il devrait être responsable selon la plupart des Canadiens, et je m'inclus dans ce nombre. Si nous avons un jour un autre ministre de la Justice et un autre gouvernement, ce ministre de la Justice ne voudra peut-être pas s'encombrer du fardeau de cette responsabilité envers le

public. As a result, he or she may say, "This legislation should be repealed."

The government that is promoting this measure cannot say to someone else, "We will give it to a judge of a superior court. Now he or she can decide. We will wash our hands of it."

Something that is fundamental to whether this section should stand or not is whether the Minister of Justice of the day is prepared to stand behind this section. As long as the Minister of Justice is prepared to say, "Someone else can do it. We have now done our political work. Send it off to someone else now", I think, speaks volumes.

I could not agree with you more in the way you have assessed the argument that I have made. While I profoundly believe that the Minister of Justice should repeal this section, the political realities of the day say that he will not. He has moved these amendments. I have been there. I have sat in a similar hot seat in Ontario. He is not about to repeal this piece of legislation. That is the political reality of the day.

In the event that he is not prepared to do that — and I wish he would — I still think the proper way to deal with section 745 is for the Minister of Justice to have to stand behind it and consent to the applications going forward. Ultimately, we may see the bill repealed when a Minister of Justice who does not like that section comes along. It does not matter from which government he comes. We are not here to play political games. We are here because we believe that, if we have to have this law, then the people who are promoting it should be made accountable for it.

Senator Gigantès: When you say this is not political, it sounds as if you want a situation in which Allan Rock will become accountable for section 745. It seems that you hope that, eventually, there will be a Tory federal Attorney General who will abolish section 745 so as not to be hounded by Liberals as the Tories and Reform will hound Allan Rock. That is what it sounds like to me. You camouflage the partisanship very nicely, sir, and I compliment you for it. However, that is what we all do.

Mr. Harnick: It is obvious that Mr. Rock believes in this legislation. Mr. Rock is a friend of mine. I have the utmost respect for him and for his integrity. If he believes in this, I think the proper accountable way to deal with it is the same way I have to deal with dangerous offender applications. I am the one who has to review them. I am the one who must make the decision that the Ministry of Justice should be seeking an order that a person is a dangerous offender. I do that in my role as the Attorney General of Ontario.

I do not think this case is any different. It is not political. It has everything to do with community safety. If you believe that in certain instances there should be some amelioration of someone's sentence, then it should be the responsibility of the Minister of Justice to make that decision. If we want a section of the Criminal

public. Conséquemment, il ou elle dira peut-être «Cette disposition devrait être abrogée».

Le gouvernement qui promeut cette mesure ne peut dire à quelqu'un d'autre: «Nous allons soumettre cela à un juge d'une cour supérieure, qui devra prendre la décision. Nous nous en laverons les mains.»

Devrait-on ou non garder cette disposition; il faut voir si le ministre de la Justice du jour est disposé à l'appuyer. Tant que le ministre de la Justice est disposé à dire: «Quelqu'un d'autre peut s'en occuper. Nous avons fait notre travail politique. Transmettez la question à quelqu'un d'autre maintenant.» Je pense que cela en dit long.

Je suis tout à fait d'accord avec votre évaluation de l'argument que j'ai avancé. Bien que j'ai l'intime conviction que le ministre de la Justice doit abroger cette disposition, les réalités politiques font que ce n'est sans doute pas probable. Il a proposé ces amendements. Mon expérience me permet de comprendre; j'ai aussi été le point de mire en Ontario, d'une façon similaire. Il n'est pas sur le point d'abroger cette mesure législative. Ce sont les réalités politiques qui veulent ça.

Dans la mesure où il n'est pas disposé à retirer cette mesure — bien que j'aimerais qu'il le fasse — je pense encore que la meilleure façon de traiter l'article 745 est que le ministre de la Justice ait à approuver les demandes et ainsi exprimer son consentement. Ultimement, cette disposition sera peut-être abrogée quand un ministre de la Justice qui n'aimera pas cet article sera nommé. Le gouvernement dont il sera issu importe peu. Nous ne sommes pas ici pour jouer à la politique. Nous sommes ici parce que nous croyons que si cette loi doit exister, ceux qui la promeuvent devraient en être responsables.

Le sénateur Gigantès: Quand vous dites que nous ne sommes pas ici pour faire de la politique, je crois comprendre que vous désirez une situation dans laquelle Allan Rock deviendra responsable de l'article 745. Il me semble que vous espérez qu'il y aura éventuellement un procureur général conservateur qui abrogera l'article 745 afin de ne pas se faire harasser par les Libéraux comme les Conservateurs et les Réformistes vont harasser Allan Rock. J'ai l'impression que c'est ce que vous nous dites. Vous avez bien camouflé la partisanerie, monsieur et je vous en félicite. Toutefois, c'est ce que nous faisons tous.

M. Harnick: Il est évident que M. Rock croit en cette mesure législative. M. Rock est un ami à moi. J'ai le plus grand respect et pour lui et pour son intégrité. S'il croit en cette mesure, je pense que la façon responsable de la traiter devrait être similaire à la façon dont on traite les demandes en ce qui a trait aux criminels dangereux. C'est moi qui dois les revoir. C'est moi qui dois prendre la décision que le ministère de la Justice demande une ordonnance selon laquelle une personne est décrétée être un criminel dangereux. Je fais cela dans le cadre de mes fonctions en tant que procureur général de l'Ontario.

Je ne pense pas que ce cas soit différent. Ce n'est pas une question politique; cela relève de la sécurité de la collectivité. Si vous croyez que dans certains cas on devrait améliorer la sentence qui a été imposée, cette responsabilité relève du ministre de la Justice, ainsi que la décision d'agir en ce sens. Si nous voulons

Code to do that, then I do not think it defies any logic to say that that decision has to be made by the Minister of Justice. I do it whenever dangerous offender applications are put before me. I do it on the basis of the facts of the given case, something which is well documented for me. I have considerations to make based on the representations that counsel make. Rather than send that off to a judge, because a judge ultimately hears the case, why should the person who is politically accountable for community safety across this country not have to make the decision?

Senator Gigantès: Did you say that the Attorney General should decide on whether a sentence should be ameliorated?

Mr. Harnick: That is not what I said. I said the Attorney General should consent to the application going forward if, in the opinion of the Attorney General, he thinks there is merit to the application proceeding. He has to sign a consent. The case then goes before a judge and jury and proceeds in the normal course. The application is initiated as a result of the consent of the Attorney General of Canada.

Senator Gigantès: I beg to differ with you, sir. You did use the word "ameliorated".

Mr. Harnick: I am sorry, senator. I did not mean it to sound that way.

Senator Gigantès: It sounded that way. Why should he determine the initial sentencing instead of a judge?

Mr. Harnick: I am not saying that, if that is how you interpreted what I said. I certainly did not say that in my remarks.

What I am saying is that, ultimately, a judge and a jury, under the existing section 745, would make that determination; but, before the process starts, the person who is accountable for screening the case should be the Attorney General of Canada, not a judge who has to make a determination on the basis of exactly what I said in my remarks, that is, "reasonable prospect of success". That is exactly what I said, senator.

Senator Gigantès: The reason we have judges, and the reason our judicial system has evolved as it has, is to take out of the hands of politicians the things you want to put back into the hands of the Attorney General. Why do we not go back to the time of Draco, from which the term Draconian comes, when a politician was deciding and the sentences were very much heavier? If we are thinking of the public, why don't we return to the stoning of adulterous wives?

The reason we have judges, historically, is that we hope judges are less pressured by public opinion than a politician who seeks re-election.

Mr. Harnick: Let us go back, senator, because I think what you are saying is extreme. It is wildly inaccurate, if I can put it that way. What you are not recognizing in your remarks, senator, is the fact that we are dealing with individuals who have been tried, convicted by a jury, sentenced by a judge and who are now asking for a special privilege. No one is saying that they have not had a right to a trial before a judge and a jury. All that has

qu'un article du Code criminel permette d'agir ainsi, je pense qu'il est logique de dire que la décision doit être prise par le ministre de la Justice. C'est ce que je fais moi-même quand je dois juger d'une demande ayant trait aux criminels dangereux. Je prends ma décision à la lumière des faits du cas, et ces faits sont bien documentés à mon intention. Je dois tout prendre en considération à la lumière des représentations faites par les avocats. Plutôt que d'envoyer le tout à un juge, parce que c'est un juge qui doit au bout du compte entendre la cause, pourquoi la décision ne relèverait-elle pas de la personne qui est responsable, sur le plan politique, de la sécurité de la collectivité?

Le sénateur Gigantès: Avez-vous dit que le procureur général devrait décider de l'opportunité d'améliorer une peine?

M. Harnick: Ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit que le procureur général devrait consentir à ce que la demande soit examinée s'il le juge approprié. Il doit donner son consentement. L'affaire est alors portée devant un juge et un jury et se déroule selon la procédure habituelle. La demande est examinée, suite au consentement donné par le procureur général du Canada.

Le sénateur Gigantès: Je me permets de ne pas partager votre avis. Vous avez utilisé le mot «améliorer».

M. Harnick: Je suis désolé, sénateur, ce n'est pas ce que je voulais dire.

Le sénateur Gigantès: C'est pourtant ce que j'ai entendu. Pourquoi devrait-il déterminer la peine initiale au lieu d'un juge?

M. Harnick: Vous m'avez mal compris. Ce n'est sûrement pas ce que j'ai dit dans mes remarques.

Ce que je dis, c'est qu'au bout du compte, en vertu de l'article 745 actuel, un juge et un jury prendront cette décision; mais, avant que le processus débute, il faudrait que la personne responsable de sélectionner le cas soit le procureur général du Canada et non pas un juge appelé à prendre une décision en fonction exactement de ce que j'ai dit dans mes remarques, à savoir de l'existence d'une «possibilité réelle que la demande soit accueillie». C'est exactement ce que j'ai dit, sénateur.

Le sénateur Gigantès: Si nous avons des juges et si notre système judiciaire a évolué de cette façon, c'est pour retirer aux politiciens les décisions que vous voulez remettre entre les mains du procureur général. Pourquoi ne pas retourner à l'époque de Draco, d'où vient l'adjectif draconien, où un politicien prenait les décisions et les peines étaient beaucoup plus lourdes? Si nous pensons au public, pourquoi ne pas revenir à l'époque où on lapidait les femmes adultères?

Sur le plan historique, si nous avons des juges, c'est que nous espérons que les juges sont moins influencés par l'opinion publique qu'un politicien qui cherche à se faire réélire.

M. Harnick: Revenons en arrière, sénateur, car je trouve vos propos extrêmes ou plutôt extrêmement inexacts. Ce dont vous ne tenez pas compte dans vos remarques, c'est que nous avons affaire à des individus qui ont subi un procès, qui ont été reconnus coupables par un jury, qui se sont vu imposer une peine par un juge et qui demandent maintenant un privilège particulier. On ne dit pas qu'ils n'ont pas eu droit à un procès devant juge et jury.

happened already. All we are saying is that, at the first instance, the Attorney General of Canada should consent to the application proceeding and then a judge and a jury can follow the procedure set out in section 745.

For you to characterize what I have said in the way you have is to totally ignore the presentations we have made, because we have been very clear.

Senator Gigantès: You do say, however, sir, and there is no way you can escape from that conclusion, that the review should pass through the hands of an elected politician before going to a judge and jury. I say to you, sir, that that is contrary to the philosophy of the law in democracies, which, as much as possible, have taken such decisions out of the hands of politicians.

Mr. Harnick: I guess we disagree on that point.

Senator Milne: In the interest of truth, and in relation to your appearing before a Senate committee, Ms Gage and Mr. Rosenfeldt, you must be aware that nothing that will happen with this law will be able to be applied retroactively; so nothing will change your own very unfortunate situations with the present law. I do not want you to go away thinking that that might happen as a result of your appearance today.

Mr. Rosenfeldt: We are quite familiar with that. The reason I do the work I do today, and I am sure the reason Ms Gage is here today, is that we have been through the horror of having to experience this. We do not want the next family of another murder victim having, 10 years from now, to go through what we are going through today. That is why we are here today.

Senator Milne: That brings me back to my main point, which is our alternatives on this particular bill before us. Setting aside the point of amending it, if we had the choice of passing it as it is, in an attempt to improve the situation somewhat, or not passing it but rejecting it, which would you prefer?

Ms Gage: I would prefer that it be passed. I would rather have something than absolutely nothing.

Mr. Rosenfeldt: I agree. I would rather see it passed. My major concern, though, goes back to the point that Mr. Harnick was making with regard to the review being conducted by judges. I do not wish to address Senator Gigantès' issue, but my concern with the area of judges reviewing something prior to its going before a court is that people forget. After 10 or 15 years, the community forgets. Even the media forget the names of offenders and the horrible crimes these people have committed. We see that within the Correctional Service of Canada today. Parole Board hearings are conducted in which the members of the board do not even know what sort of crimes the offenders have committed. The bottom line is that we would like to see the section amended so that it would go before the Minister of Justice of Canada, a person who is responsible to the public.

Tout cela a déjà eu lieu. Nous disons simplement qu'il faudrait d'abord que le procureur général du Canada consente à ce qu'une demande soit présentée, après quoi un juge et un jury peuvent suivre la procédure énoncée à l'article 745.

La façon dont vous interprétez mes propos ne tient absolument aucun compte des présentations que nous avons faites et qui ont pourtant été très claires.

Le sénateur Gigantès: Vous dites bien toutefois, monsieur, et vous ne pouvez pas le nier, que la demande de révision devrait d'abord passer entre les mains d'un politicien élu avant d'être transmise à un juge et à un jury. Je tiens à vous dire que cela est contraire aux principes de la loi en démocratie car les démocraties ont dans la mesure du possible retiré ce genre de décisions d'entre les mains des politiciens.

M. Harnick: Je suppose que nous différons d'opinion sur ce point.

Le sénateur Milne: Par souci de vérité, et en ce qui concerne votre comparution devant un comité sénatorial, madame Gage et monsieur Rosenfeldt, vous devez savoir qu'aucune décision prise au sujet de cette loi ne pourra être appliquée rétroactivement; par conséquent, rien ne changera la situation très déplorable dans laquelle nous nous trouvons en ce qui concerne la loi actuelle. Je ne voudrais pas que vous sortiez d'ici en croyant que c'est ce qui pourrait se produire par suite de votre comparution aujourd'hui.

M. Rosenfeldt: Nous sommes très bien au courant de la situation. La raison pour laquelle je fais le travail que je fais aujourd'hui, et sans aucun doute la raison pour laquelle Mme Gage est ici aujourd'hui, c'est que nous avons vécu l'horreur de cette expérience. Nous ne voulons pas que la famille d'une autre victime de meurtre ait à subir ce que nous subissons aujourd'hui. C'est la raison de notre présence ici aujourd'hui.

Le sénateur Milne: Cela nous ramène à mon point principal, c'est-à-dire les autres options dont nous disposons en ce qui concerne le projet de loi qui se trouve devant nous. Mis à part la possibilité de le modifier, si nous avons le choix de l'adopter tel quel, pour tâcher d'améliorer quelque peu la situation, ou de le rejeter, quelle est l'option que vous préféreriez?

Mme Gage: Je préférerais qu'il soit adopté. Je préférerais avoir quelque chose que rien du tout.

M. Rosenfeldt: Je suis d'accord. Je préférerais qu'il soit adopté. Ma principale préoccupation toutefois concerne le point soulevé par M. Harnick en ce qui concerne la révision judiciaire. Je ne veux pas aborder l'argument avancé par le sénateur Gigantès, mais ce qui m'inquiète au sujet des juges qui examinent un cas avant qu'il soit porté devant les tribunaux, c'est que les gens oublient. Après 10 ou 15 ans, la collectivité oublie. Même les médias oublient le nom des contrevenants et les crimes horribles qu'ils ont commis. C'est ce que nous constatons au sein du Service correctionnel du Canada aujourd'hui. Lors des audiences de libération conditionnelle, certains membres de la commission ne savent même pas le type de crimes commis par les contrevenants. Fondamentalement, nous aimerions que l'article soit modifié pour que la demande soit portée devant le ministre de la Justice du Canada en tant que personne responsable envers le public.

Mr. Harnick: One of the purposes of being here is to provide you with some alternatives. We are here to be constructive. Certainly, one of the things that I have said is how I think the review should be initiated. Another thing that I have said is that the screening standard that exists in this bill now is far too low and that I hope in your deliberations you will consider the issue of dealing with changing "reasonable prospect of success" to perhaps "reasonable likelihood of success."

Senator Gigantès, I have wracked my brain to come up with a better answer. Just last week or earlier this week, Minister Rock made a decision to initiate a process where someone who has been convicted and is now in a federal institution will have his case reviewed on the basis of new evidence coming forward. That is a decision that Mr. Rock made which was not screened by a judge. That is a decision that he initiated. By the same token, he can initiate very much what we are suggesting here and what I hope you will consider and review.

Senator Milne: Mr. Harnick, in the interests of being correct, for the record, I believe you said that 80 per cent of the present murderers who are serving sentences are granted parole under this section. For your own information, we have the October 28, 1996 statistics here. As of the end of October, there were 204 who were eligible, and 79 of those had applied. This is about 40 per cent rather than 80 per cent.

I would like your response to some of the testimony that we had yesterday from Professor Julian Roberts of the University of Ottawa. He said that the fact that juries reduce periods of ineligibility means that the people on those juries, who are supposed to represent their communities, agree with this mechanism; yet you are telling us that the people absolutely do not agree with the mechanism.

Mr. Harnick: I would be very suspect of that kind of characterization. I think you have to go back to what people have said this morning. They have said that we have trials, we have juries making determinations at the end of a trial, and we have judges sentencing people as a result of decisions made by juries. Now you are saying that, 10 or 15 years later, we will have another jury change the decision that the first jury made. That is what we are doing here. That is what section 745.6 does. They are changing the sentence that a judge passed as a result of hearing the evidence.

Senator Milne: They are not really changing the sentence.

Mr. Tilson: "Life imprisonment" does not mean life.

Mr. Harnick: They are commuting the sentence. The real issue, if you want to have the debate with the people, is to ask people whether they agree with section 745.6. Once you have section 745.6 and are empanelling a jury, some juries might say, "Well, this is the process." The one thing the professor did not ask

M. Harnick: Si nous sommes ici, c'est entre autres pour vous proposer certaines solutions de rechange. Nous devons être constructifs. Je vous ai donné mon avis sur la façon dont on devrait procéder à cette révision. J'ai également indiqué que le critère de sélection prévu à l'heure actuelle par le projet de loi n'est pas assez sévère. J'espère que lors de vos délibérations vous envisagerez de remplacer «une possibilité réelle que la demande soit accueillie» peut-être par l'expression «une probabilité réelle que la demande soit accueillie.»

Sénateur Gigantès, je me suis creusé la tête pour essayer de trouver une meilleure solution. Il y a à peine une semaine, le ministre Rock a décidé d'instaurer un processus permettant à une personne reconnue coupable qui est incarcérée dans un établissement fédéral de voir sa cause révisée en fonction de la production de nouvelles preuves. Cette décision prise par M. Rock n'a sûrement pas été examinée par un juge. C'est une décision qu'il a prise lui-même. Dans la même veine, il peut sûrement prendre l'initiative de la procédure que nous proposons ici et que vous examinerez, je l'espère.

Le sénateur Milne: Monsieur Harnick, par souci d'exactitude, je tiens à préciser que vous avez déclaré, je crois, que 80 p. 100 des meurtriers en train de purger des peines se voient accorder une libération conditionnelle en vertu de cet article. Pour votre information, nous avons ici des chiffres qui remontent au 28 octobre 1996. À la fin d'octobre, 204 d'entre eux étaient admissibles et 79 des personnes admissibles ont présenté une demande. Cela représente environ 40 p. 100 plutôt que 80 p. 100.

J'aimerais savoir ce que vous pensez du témoignage de M. Julian Roberts de l'Université d'Ottawa, que nous avons entendu hier. Il a déclaré que la réduction de la période d'inadmissibilité par le jury signifie que les membres de ce jury, censés représenter leur collectivité, acceptent ce mécanisme; pourtant, vous nous dites qu'ils y sont catégoriquement opposés.

M. Harnick: Je me méfierais beaucoup de ce genre d'interprétation. Je pense qu'il faut revenir à ce que les témoins ont dit ce matin. Ils ont dit que nous avons des procès, que nous avons un jury qui prend une décision à l'issue d'un procès et que nous avons des juges qui imposent des peines aux contrevenants par suite de la décision prise par le jury. Maintenant, vous êtes en train de dire que dans 10 ou 15 ans, nous aurons un autre jury qui modifiera la décision prise par le premier jury. C'est ce que nous sommes en train de faire ici. C'est ce que fait l'article 745.6. On modifie la peine imposée par un juge par suite de l'audition de la preuve.

Le sénateur Milne: On ne modifie pas vraiment la peine.

M. Tilson: «L'emprisonnement à perpétuité» ne signifie pas à perpétuité.

M. Harnick: On commue la peine. Si vous voulez tenir un débat public sur cette question, la véritable question à poser, c'est s'il accepte l'article 745.6. Dès que l'article 745.6 existe et prévoit la constitution d'un jury, certains membres du jury peuvent se dire: «Eh bien, c'est le processus.» La seule chose que le

them is whether they agree with section 745.6. That is the real issue.

Senator Pearson: I appreciate your coming here, particularly Ms Gage and Mr. Rosenfeldt. If you read the record of the testimony we have heard, other victims have appeared before us and other sides have been presented. One thing has come up in common.

Without wanting to add to your pain, it would help me if you could answer this question. Section 745.6 existed at the time of the conviction. Why did neither the judge nor your lawyers inform you of that?

Ms Gage: I do not think people really knew it existed. When I found out in 1989, we went to the police department where my husband had worked. They had no idea such a law existed.

Senator Pearson: The judge must have known.

Ms Gage: No one said anything. It was almost like it was slipped in there. In 1978, when Mr. Frederick went to trial, I was told he got life with a possibility of parole at year 25. I could live with that, but I have a very difficult time living with the fact that the only criterion he needs is having served 15 years. No other criteria are used to allow him to apply for this. That is wrong.

Senator Pearson: It would be interesting to find out why you were not informed.

Mr. Rosenfeldt: In the first place, we did not have lawyers. You have to remember that the offender is provided with a lawyer; the victims are not. In our particular case, John Hall was the prosecutor. He agreed to meet with the families of the victims for one afternoon a few months after the trial. That was it.

On the other side of the coin, we started an organization called Victims of Violence back in 1984. Throughout the last number of years, I have constantly met with families of murder victims from coast to coast. I have gone to their homes. I have sat down with them and asked if they knew that section 745 exists. None of them knew about it.

We have tried to convince people, like the news media, for the last 15 years to tell people that section 745 exists. When it is printed in the newspaper that the judge sentenced that person to 25 years in prison, and we see that all the time in the newspapers, people are convinced that it is 25 years. It is not 25 years. We have been saying that for quite a number of years.

Senator Pearson: Would it be useful, given our limitations here, if we made a recommendation that judges make it known?

Mr. Rosenfeldt: That is a great idea.

Senator Pearson: My second question is this: Is it necessary to go to the hearings? Does the family have to go?

professeur ne leur a pas demandé, c'est s'ils acceptent l'article 745.6. C'est là la véritable question.

Le sénateur Pearson: Je vous suis reconnaissante d'être venus témoigner, surtout à Mme Gage et à M. Rosenfeldt. Si vous avez pris connaissance du compte rendu des témoignages que nous avons entendus, d'autres victimes ont comparu devant nous et d'autres opinions ont été exprimées. Un point a été soulevé en commun.

Sans vouloir ajouter à votre douleur, il me serait utile que vous répondiez à cette question. L'article 745.6 existait au moment de la condamnation. Pourquoi le juge ou vos avocats ne vous en ont-ils pas informé?

Mme Gage: Je ne crois pas que les gens étaient vraiment au courant de son existence. Lorsque je l'ai appris en 1989, nous sommes allés au poste de police où mon mari avait travaillé. Ils n'avaient aucune idée qu'une telle loi existait.

Le sénateur Pearson: Le juge devait le savoir.

Mme Gage: On ne nous a rien dit. C'est pratiquement comme si on l'avait glissé là. En 1978, lors du procès de M. Frederick, on m'a dit qu'il était condamné à l'emprisonnement à perpétuité avec la possibilité d'une libération conditionnelle après 25 ans. Je pouvais accepter cela mais j'ai beaucoup de difficulté à accepter que le seul critère auquel il doit satisfaire, c'est d'avoir purgé 15 ans d'emprisonnement. Aucun autre critère n'est utilisé pour lui permettre de présenter cette demande. C'est injuste.

Le sénateur Pearson: Il serait intéressant de découvrir pourquoi vous n'avez pas été informés.

M. Rosenfeldt: Tout d'abord, nous n'avions pas d'avocat. Il ne faut pas oublier que le contrevenant se voit offrir les services d'un avocat; pas les victimes. Dans notre cas, John Hall était le procureur. Il a accepté de rencontrer les familles des victimes pendant une après-midi quelques mois après le procès. C'est tout.

De notre côté, nous avons mis sur pied une organisation appelée Victimes de violence en 1984. Ces dernières années, j'ai constamment rencontré les familles de victimes de meurtre d'un océan à l'autre. Je suis allé chez elles. Je leur ai demandé si elles étaient au courant de l'existence de l'article 745. Aucune d'entre elles ne l'était.

Au cours des 15 dernières années, nous nous sommes efforcés de convaincre entre autres les médias de faire connaître aux gens l'existence de l'article 745. Lorsque nous lisons dans le journal qu'un juge a condamné une personne à 25 ans d'emprisonnement, et c'est ce que nous lisons constamment dans les journaux, les gens sont convaincus qu'il s'agit de 25 ans. Il ne s'agit pas de 25 ans. Nous le répétons depuis plusieurs années.

Le sénateur Pearson: Serait-il utile, compte tenu des options limitées dont nous disposons ici, que nous recommandions que les juges le fassent savoir?

M. Rosenfeldt: C'est une excellente idée.

Le sénateur Pearson: Ma deuxième question est la suivante: est-il nécessaire d'assister aux audiences? La famille doit-elle y assister?

Ms Gage: I just went through one. I feel it is very important. It makes the jury accountable to us when they see us there every day. If we are not there, to whom are they accountable?

Senator Pearson: My question is whether it is mandatory.

Ms Gage: You do not have to be there, but it is very important that you be there every day.

Mr. Rosenfeldt: You feel in your heart that you are representing your loved one when you attend, and there is no other way. I have to be in Vancouver this spring. If I have to walk to Vancouver to represent our child, I will be there. I do not have a choice in that.

Senator Nolin: As you know, Mr. Harnick, there is an administrative process by which the Attorneys General of all the provinces and the Attorney General of Canada, together with their officials, meet on a regular basis. They come up with a list of changes that they want made to the Criminal Code and to other legal acts. Have you ever made that suggestion around that table?

Mr. Harnick: Oh, yes. We have spoken at length about this. As I referred to in my remarks, the suggestion that I am offering to you today is one that I made at a federal-provincial-territorial meeting. We discussed it with the Minister of Justice before he announced his position on section 745. We urged him to consider that suggestion. Of course, we asked him to repeal it. He obviously was not inclined to do that, and I understand.

We also offered the suggestion made by the Minister of Justice for Manitoba, that the Minister of Justice of Canada be the person to consent to these applications. That was done and we urged him to do that.

Senator Nolin: You have the support of other provinces?

Mr. Harnick: Yes, we do.

Senator Di Nino: I am not a regular member of this committee. I appreciate the courtesy extended to me. I offer a special welcome to the gentleman who happens to be my member in the provincial legislature and well as a friend, the Attorney General.

I may say to the witnesses that, while you have heard around this table that our choices are limited, and they may well be, nevertheless, as one of the two houses of Parliament, we do have other rights. We could, if we felt strong enough about an issue, introduce legislation to deal with an amendment to the Criminal Code — for example, to repeal section 745. Maybe that is something we should think about.

Minister, I have a slight problem in being entirely supportive of the position that you and the other witnesses have taken. I have a problem which I would like you to address, if you can. I have talked to a number of guards at correctional institutes. One of the arguments that they make is that some of these — I do not think we should call them individuals — some of these animals that we have in our institutions behave in a certain manner because of this “faint hope” clause. It is the guards’ fear that, if that clause is

Mme Gage: Je n’ai assisté qu’à une audience. J’estime que c’est très important. Le fait de nous voir là chaque jour rend le jury responsable devant nous. Si nous ne sommes pas là, devant qui sera-t-il responsable?

Le sénateur Pearson: Je voulais savoir si c’était obligatoire.

Mme Gage: Votre présence n’est pas obligatoire mais il est important que vous soyez là chaque jour.

M. Rosenfeldt: Vous êtes intimement convaincus de représenter ceux que vous aimez lorsque vous assistez aux audiences et vous n’avez pas le choix. Je dois être à Vancouver ce printemps. Si je dois marcher jusqu’à Vancouver pour représenter notre enfant, je le ferai. Je n’ai pas le choix.

Le sénateur Nolin: Comme vous le savez, monsieur Harnick, il existe un processus administratif selon lequel les procureurs généraux de toutes les provinces et le procureur général du Canada, ainsi que leurs collaborateurs, se rencontrent régulièrement. Ils établissent une liste des changements qu’ils veulent apporter au Code criminel et à d’autres lois. Leur avez-vous déjà fait cette proposition?

M. Harnick: Oh, oui. Nous en avons longuement parlé. Comme je l’ai indiqué dans mes remarques, la proposition que je vous présente aujourd’hui est une proposition que j’ai faite à l’occasion d’une réunion fédérale-provinciale-territoriale. Nous en avons discuté avec le ministre de la Justice avant qu’il annonce sa position sur l’article 745. Nous l’avons exhorté à examiner cette proposition. Bien entendu, nous lui avons demandé de l’abroger. Il n’était manifestement pas disposé à le faire et je le comprends.

Nous avons également présenté la proposition faite par le ministre de la Justice du Manitoba, voulant que le ministre de la Justice du Canada soit la personne qui approuve ces demandes. Cela a été fait et nous l’avons exhorté à le faire.

Le sénateur Nolin: Vous avez l’appui d’autres provinces?

M. Harnick: Oui.

Le sénateur Di Nino: Je ne suis pas un membre régulier de ce comité. Je suis reconnaissant au comité d’avoir eu l’obligeance de m’inviter. Je tiens à souhaiter tout particulièrement la bienvenue à celui qui se trouve à être mon député provincial ainsi qu’un ami, le procureur général.

Je peux dire aux témoins que bien que vous ayez entendu autour de cette table que nos choix sont limités, et c’est fort possible, quoi qu’il en soit, en tant que l’une des deux chambres du Parlement, nous avons d’autres droits. Nous pourrions, si une question nous tenait suffisamment à coeur, présenter un projet de loi pour modifier le Code criminel, par exemple pour abroger l’article 745. C’est peut-être une chose à laquelle nous devrions songer.

Monsieur le ministre, j’ai un peu de difficulté à appuyer sans réserve la position que vous-mêmes et d’autres témoins avez adoptée. J’ai un problème auquel j’aimerais que vous répondiez, si vous le pouvez. J’ai parlé à un certain nombre de gardiens d’établissements correctionnels. L’un des arguments qu’ils avancent, c’est que certains de ces — je ne crois pas que nous devrions les traiter d’individus — certaines de ces brutes incarcérées dans nos établissements se comportent d’une certaine façon parce que

taken away, some of them may not live long because of the reaction of the inmates. Could you address that matter for me?

Mr. Harnick: Actually, Mr. Tilson did address that in his remarks.

Senator Di Nino: I arrived a little late.

Mr. Harnick: He may want to comment on that. The aspect is the effect that section 745 has on people who are incarcerated.

Mr. Tilson: I gave two quotes. The John Howard Society has indicated that position in support of the "faint hope" clause. I responded to why that particular position simply remains unsubstantiated.

The fact of the matter is you have your trial. Your "day in court" is your day in court. You do not have two days in court, or two trials; you have one day in court. It is as simple as that.

Mr. Rosenfeldt and Ms Gage are two prime examples. Why should the offenders have two days in court? The fact of the matter is there are other victims in this society. Only two of them are with us today.

Senator Di Nino: Is it not also a failure of the correctional services to provide for the safety of the guards, if the guards are concerned about how they may be treated by these individuals?

Mr. Tilson: It may well be that the process involves continuous rehabilitation. Hopefully, that is what is going on in the incarceration process — a process of rehabilitation. However, I am not so sure that rehabilitation should consist of the "faint hope" clause of reducing one's sentence from life to 15 years.

Mr. Harnick: If I may add to that, I do not know that that should be the purpose of the law, if indeed it is in this case. Colloquially, people say that, I know, but I do not think the purpose of the law should be to control the prison population. Is it really right that we have that law, or to justify it, as some people do, simply because, so long as we have that "faint hope" clause, guards can control prisoners in penal institutions? What does that say to the victims of these heinous crimes?

Mr. Rosenfeldt: It makes us ask who is running the prisons.

Senator Jessiman: My question was answered when Senator Pearson spoke, but much of this involves communication to the parties involved. We were told, and it was a surprise to me, that this legislation was brought in in 1976, when the death penalty was eliminated.

We were further told, which was also surprise to me, that, compared to all other countries in the world, the 25-year period would have been extreme. For most countries of the world, if it was not the death penalty, then life sentences had 15 years as a kind of norm. That was a surprise to me.

cet article leur donne une «lueur d'espoir». Les gardiens craignent que si on élimine cet article, certains d'entre eux risquent de ne pas vivre très longtemps à cause de la réaction des détenus. Pourriez-vous m'éclairer à ce sujet?

M. Harnick: En fait, M. Tilson a abordé cet aspect dans ses remarques.

Le sénateur Di Nino: Je suis arrivé un peu tard.

M. Harnick: Il voudra peut-être commenter cet aspect, à savoir les conséquences de l'article 745 sur les détenus.

M. Tilson: J'ai fait deux commentaires. La société John Howard a indiqué appuyer l'article de la «lueur d'espoir». J'ai expliqué pourquoi cette position n'est pas vraiment justifiée.

Le fait est que ces contrevenants ont déjà eu leur procès. Ils ont déjà été entendus et jugés par les tribunaux. On n'a droit qu'à un seul procès, pas à deux. C'est aussi simple que ça.

M. Rosenfeldt et Mme Gage en sont deux excellents exemples. Pourquoi les contrevenants devraient-ils avoir droit à un autre procès? Le fait est qu'il existe d'autres victimes dans cette société. Seulement deux d'entre elles sont parmi nous aujourd'hui.

Le sénateur Di Nino: N'est-ce pas également une lacune de la part des services correctionnels d'être incapables de garantir la sécurité des gardiens s'ils craignent le traitement que pourraient leur réserver ces individus?

M. Tilson: Il est fort possible que le processus comporte une réadaptation continue. Il est à espérer que la réadaptation fait partie du processus d'incarcération. Cependant, je ne suis pas vraiment convaincu que l'article de la «lueur d'espoir» grâce auquel une peine d'emprisonnement à perpétuité peut être commuée en une peine de 15 ans d'emprisonnement, favorise forcément la réadaptation.

M. Harnick: Si je puis ajouter quelque chose à cela, je ne crois pas que cela devrait être l'objectif de la loi, si en fait ça l'est dans ce cas. Dans le cadre d'une conversation, les gens le disent, je sais, mais je ne crois pas que la loi devrait viser à contrôler la population carcérale. Est-il vraiment nécessaire d'avoir cette loi ou de la justifier, comme le font certaines personnes, simplement parce que, tant que nous avons la clause de la faible lueur d'espoir, les gardiens peuvent contrôler les prisonniers dans les établissements pénitentiaires? Qu'est-ce que cela dit aux victimes de ces crimes abominables?

M. Rosenfeldt: Cela fait que nous nous demandons qui dirige les prisons.

Le sénateur Jessiman: On a répondu à ma question lors de l'intervention du sénateur Pearson, mais une bonne partie de cela passe par la communication aux parties en cause. On nous a dit, ma grande surprise, que cet article de la loi a été adopté en 1976 lorsque la peine de mort a été abolie.

On nous a aussi dit, ce qui m'a également surpris, que par rapport à tous les autres pays, la période de 25 ans est tout à fait excessive. Dans la plupart des pays du monde, si la peine capitale n'est pas imposée, les condamnations à perpétuité sont dans l'ensemble de 15 ans. Cela m'a surpris.

I am all for you. I would eliminate section 745 tomorrow, if I had the authority. If we understood, and if victims' families understood, right from the start that that was the best one could get, they could perhaps accept that. Then at least it would not be the kind of shock they have when they learn about it after 15 years. Then they are truly shocked. If they had known right from day one, I think they would be much better off.

Mr. Tilson: It is almost like coming through the back door. I challenge anyone to reduce the life sentence from 25 to 15 years.

The Chair: It is very clear: A sentence for life is a sentence for life. While you may become eligible for parole, if you get parole, you are put on parole for life and you can be put back into an institution at any time. A sentence for life, is still life.

Senator Jessiman: The victims may have known that after 25 years the offenders could apply for parole, but the victims were not told that after 15 years the offenders could apply to be heard in order to apply for parole. That is unfair and scandalous. I am a lawyer, although I do not practise criminal law, but I did not know that, since the abolition of capital punishment, inmates convicted of murder can apply for parole after 15 years, regardless of how many murders they have committed. Of course, they may not necessarily be released.

Mr. Tilson: I have been introducing these petitions into the Ontario legislature. Not one of the people who have given me these petitions to present in the legislature had known that this law existed.

Senator Jessiman: I did not know until yesterday.

Mr. Tilson: The average person in this country has no idea it exists, lawyers included.

Senator Lewis: Someone sentenced to life with no eligibility for parole for 25 years, could, under this bill, apply every two years to have that period of eligibility reduced. Would it be useful to amend the bill to limit the applications to one?

Mr. Rosenfeldt: Senator Lewis, we welcome anything that will take away from the continuous upheaval of our lives. As I said, our first hearing comes up in 1997. Will we, as parents of a murdered child, be subjected to four more hearings during the next 10 years? Following that, we will have to attend every Parole Board hearing, because he will be eligible for parole then.

It is a very good suggestion. Somewhere along the line someone must say that we will stop victimizing and revictimizing the victims. That is the problem.

J'abonde tout à fait dans votre sens. J'abrogerais l'article 745 demain, si je le pouvais. Si nous comprenions, et si les victimes des familles comprenaient, dès le départ, que c'est le mieux qui puisse être obtenu, ils se pourraient qu'ils l'acceptent. Ils ne seraient à tout le moins pas consternés de l'apprendre après 15 ans. Ils sont alors vraiment bouleversés. S'ils l'avaient su dès le départ, je crois qu'ils s'en tireraient mieux.

M. Tilson: C'est un peu comme entrer par la porte d'en arrière. Je défie quiconque de ramener la condamnation à perpétuité de 25 à 15 ans.

La présidente: Le message est clair. Une condamnation à perpétuité est une condamnation à perpétuité. Même si vous pouvez devenir admissible à la libération conditionnelle et que vous l'obtenez, vous êtes en libération conditionnelle pour la vie et vous pouvez vous retrouver derrière les barreaux n'importe quand. Une condamnation à perpétuité est une condamnation à perpétuité.

Le sénateur Jessiman: Il se peut que l'on ait dit aux victimes qu'après 25 ans les contrevenants pouvaient présenter une demande de libération conditionnelle. On ne leur a toutefois pas dit qu'après 15 ans le contrevenant pouvait se faire entendre pour présenter une demande de libération conditionnelle. C'est injuste et scandaleux. Je suis avocat, même si je ne suis pas criminaliste, et j'ignorais que, depuis l'abolition de la peine capitale, les détenus condamnés pour meurtre peuvent présenter une demande de libération conditionnelle après 15 ans, peu importe le nombre de meurtres commis. Bien sûr, il se peut qu'ils ne soient pas libérés.

M. Tilson: J'ai présenté cette pétition à l'assemblée législative de l'Ontario. Aucun des pétitionnaires n'était au courant de l'existence de cette loi.

Le sénateur Jessiman: Je ne l'ai appris qu'hier.

M. Tilson: Le Canadien moyen n'a aucune idée de son existence, pas plus que les avocats.

Le sénateur Lewis: Une personne qui purge une peine à perpétuité sans être admissible à la libération conditionnelle pendant 25 ans, pourrait, en vertu de ce projet de loi, faire une demande tous les deux ans de manière à réduire la période d'admissibilité. Serait-il utile d'amender le projet de loi pour limiter les demandes à une seule?

M. Rosenfeldt: Sénateur Lewis, nous accueillerons favorablement tout ce qui mettra fin au bouleversement constant qui nous afflige. Comme je l'ai dit, notre première audience aura lieu en 1997. Serons-nous, en tant que parents d'un enfant qui a été assassiné, assujettis à quatre autres audiences au cours des dix prochaines années? Après cela, devons-nous assister à toute audience de la Commission des libérations conditionnelles, parce qu'il sera alors admissible à la libération.

C'est une très bonne suggestion. À un certain moment, quelqu'un doit dire que nous cesserons de tyranniser et de retyranniser les victimes. C'est ce qui ne va pas.

Senator Lewis: Under the provisions of this bill, the judge who does the screening, or the jury, can say that a convicted person cannot apply any more. Perhaps it should be made law that they get only one chance.

Mr. Rosenfeldt: That is a very good idea. Ms Gage has been through two of those hearings. The second one lasted three weeks. Who pays for that? The provinces do not have the resources to pay the victims for appearing at these hearings for convicted murderers.

Senator Moore: Mr. Harnick, further to the question by Senator Nolin, you mentioned that you had a meeting with Mr. Rock and your counterparts from across the country and that Manitoba suggested that the Minister of Justice should be the one to make that decision. How much support was there for that?

Mr. Harnick: The support was not unanimous. Ontario, Manitoba, Alberta, the Yukon and some of the maritime provinces expressed interest in it. I do not believe that Quebec was present. British Columbia was in the middle of an election campaign. I do not want to give the impression that there was unanimous support for it, but people were interested in the suggestion. It is hard to gauge support, because you do not have votes at these kinds of meetings, but we discussed the issues and put the positions forward to the minister.

Senator Moore: Do you know whether Manitoba intends to continue to push that option?

Mr. Harnick: Mrs. Vodrey is committed to that option, just as she was committed to studying a national bill of rights for victims.

The Chair: We appreciate the attendance of all witnesses this morning. We know that it is been very difficult for some of you and that, for others, it has taken time from other pressing business. However, I can tell you that our deliberations are ongoing. This is not an easy topic, as you are aware, and many of us are approaching it from broad perspectives.

The committee adjourned.

Le sénateur Lewis: Aux termes des dispositions de ce projet de loi, le juge qui procède à l'examen, ou le jury, peut statuer qu'un condamné ne peut présenter une nouvelle demande. Il faudrait peut-être préciser dans la loi que les condamnés n'ont qu'une seule chance.

M. Rosenfeldt: C'est une très bonne idée. Mme Gage est déjà passée à travers deux audiences de ce genre. La dernière a duré trois semaines. Qui paie pour ces audiences? Les provinces n'ont pas les ressources nécessaires pour rembourser les victimes qui comparaissent à ces audiences de meurtriers condamnés.

Le sénateur Moore: Monsieur Harnick, pour faire suite à la question du sénateur Nolin, vous avez dit que vous avez rencontré M. Rock et vos homologues des provinces et que le Manitoba a proposé qu'il en incombait au ministre de la Justice de prendre cette décision. Quel appui avez-vous reçu à cet égard?

M. Harnick: L'appui n'était pas unanime. L'Ontario, le Manitoba, l'Alberta, le Yukon et certaines provinces maritimes ont manifesté de l'intérêt à l'égard de la suggestion. Je ne crois pas qu'il y avait des représentants du Québec. La Colombie-Britannique était au beau milieu d'une campagne électorale. Je ne veux pas donner l'impression que l'appui était unanime, mais les gens ont manifesté de l'intérêt pour la suggestion. Il est difficile de juger de l'appui vu qu'aucun vote n'est tenu à ces réunions. Nous y discutons de diverses questions et exposons nos positions au ministre.

Le sénateur Moore: Savez-vous si le Manitoba a l'intention d'exercer de nouveau des pressions en ce qui concerne cette option?

M. Harnick: Mme Vodrey a pris des engagements à l'égard de cette option tout comme elle s'est engagée à étudier une chartre nationale des droits pour les victimes.

La présidente: Nous remercions tous les témoins d'être venus ce matin. Nous savons que cela a été très difficile pour certains d'entre vous et que d'autres ont dû laisser en plan d'autres affaires pressantes. Cependant, je puis vous dire que nos délibérations se poursuivent. Ce n'est pas un sujet facile, comme vous le savez, et nous sommes nombreux à l'aborder dans une large perspective.

Le comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

Hon. Charles Harnick, Attorney General of Ontario

L'honorable Charles Harnick, procureur général de l'Ontario.

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. David Tilson, Parliamentary Assistant to the Attorney
General of Ontario;

M. David Tilson, adjoint parlementaire du procureur généra
de l'Ontario;

Ms Ann Gage, Widow of slain police officer;

Mme Ann Gage, veuve d'un policier abattu;

Gary Rosenfeldt, Victims of Violence.

M. Gary Rosenfeldt, Victimes de violence.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Wednesday, December 4, 1996

Le mercredi 4 décembre 1996

Issue No. 39

Fascicule n° 39

First meeting on:
Examination of the Regulations pursuant
to Section 118 of the Firearms Act

Première réunion concernant:
L'étude des règlements conformément à l'article 118
de la Loi concernant les armes à feu

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bryden	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Berntson)
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	Milne
Ghitter	Moore
Gigantès	Pearson
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Milne substituted for that of the Honourable Senator Anderson (*December 2, 1996*).

The name of the Honourable Senator Bryden substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*December 4, 1996*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Bryden	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Berntson)
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	Milne
Ghitter	Moore
Gigantès	Pearson
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Anderson (*le 2 décembre 1996*).

Le nom de l'honorable sénateur Bryden est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 4 décembre 1996*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, November 27, 1996:

The Honourable Senator Graham tabled the following:

Regulations pursuant to Section 118 of the Firearms Act — Sessional Paper No. 2/35–516. (*Pursuant to subsection 18(3) of the Firearms Act, referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.*)

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 27 novembre 1996:

L'honorable sénateur Graham dépose sur le Bureau ce qui suit:

Règlements conformément à l'article 118 de la Loi concernant les armes à feu — Document parlementaire n° 2/35–516 (*Conformément au paragraphe 18(3) de la Loi sur les armes à feu, déférés au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.*)

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, December 4, 1996

(52)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, in Room 505, Victoria Building, at 3:16 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Carstairs, Doyle, Ghitter, Gigantès, Milne, Moore and Pearson (8).

In attendance: Gérald Lafrenière and Marilyn Pilon, Research Officers, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Richard Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal and Social Policy Sector;

Mr. William Bartlett, Legal Counsel, Canadian Firearms Centre;

Mr. Michel Plouffe, Senior Project Manager, Canadian Firearms Centre.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 27, 1996, the committee commenced its consideration of the Regulations pursuant to Section 118 of the Firearms Act.

The Chair made an opening statement.

Mr. Richard Mosley made a statement and, together with Messrs William Bartlett and Michel Plouffe, answered questions.

At 5:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 4 décembre 1996

(52)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 16, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Carstairs, Doyle, Ghitter, Gigantès, Milne, Moore et Pearson. (8)

Également présents: Gérald Lafrenière et Marilyn Pilon, attachés de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Richard Mosley, sous-ministre adjoint, Secteur de la politique pénale et sociale;

M. William Bartlett, conseiller juridique, Centre canadien des armes à feu;

M. Michel Plouffe, gestionnaire principal de projet, Centre canadien des armes à feu.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 novembre 1996, le comité poursuit son examen des règlements pris en vertu de l'article 118 de la Loi concernant les armes à feu.

La présidente fait une déclaration.

M. Richard Mosley fait une déclaration puis répond aux questions avec l'aide de MM. William Bartlett et Michel Plouffe.

À 17 heures, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, December 4, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 3:16 p.m. to give consideration to the Regulations pursuant to Section 118 of the Firearms Act.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, we are beginning our consideration this afternoon of the regulations pursuant to section 118 of the Firearms Act. We welcome this group of witnesses from the Department of Justice.

We will go through the regulations and, when we get to discussions of policy issues, I would remind senators that policy issues are not made by the three gentlemen sitting before us today. They are, indeed, made by the minister and cabinet. Therefore, there is a limited point of view and position which they can give us with respect to the philosophy and policy. They can explain to us in some detail just what those regulations will mean and how they will impact Canadians from coast to coast to coast.

Mr. Rick Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal and Social Policy Sector; Department of Justice: We are pleased to be here today to speak to the 11 sets of proposed firearms regulations which have been referred to you for review. They are the supporting regulations required for the implementation of the enhanced firearms control scheme established by Bill C-68.

The regulation-making authority is in section 117 of the Firearms Act which received Royal Assent on December 5, 1995. Pursuant to section 118 of the act, they have been tabled in both Houses of Parliament for review by this committee and the justice committee in the other place.

Since December 5, 1995, the Department of Justice has conducted extensive consultations with those parties who are involved in the implementation of the new scheme and the groups that will be most directly affected by it. These proposed regulations are the product of those consultations.

After review by this committee and the committee in the other place, changes may be made and the regulations will subsequently be brought into force at the same time as the new scheme is implemented. That implementation, as announced by the Minister of Justice on November 27, will take place in early 1998.

The minister also announced that the licensing and registration components will begin together. The licensing system will replace the existing firearms acquisition certificate system. Current owners of firearms will have until January 1, 2001, to obtain a licence. Registration of rifles and shotguns will begin sooner than had been previously planned for individuals. Owners will be able to licence themselves and register their firearms at the same time,

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 4 décembre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 16 pour une étude des règlements conformément à l'article 118 de la Loi sur les armes à feu.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, cet après-midi nous entreprenons notre examen des règlements conformément à l'article 118 de la Loi sur les armes à feu. Nous souhaitons la bienvenue à un groupe de témoins du ministère de la Justice.

Nous allons passer les règlements en revue, mais je rappelle aux sénateurs que lorsque nous nous pencherons sur des questions de nature politique, ce n'est pas à ces trois messieurs que nous recevons aujourd'hui qu'il faudra s'adresser car ce ne sont pas eux qui prennent ce genre de décision. En effet, ces décisions-là sont prises par le ministre et par le Cabinet. Par conséquent, pour tout ce qui a trait à la théorie et à la politique, la contribution de nos témoins ne saurait être que limitée. Toutefois, ils peuvent nous expliquer en détail la signification de ces règlements et nous dire quel impact ils auront sur tous les Canadiens.

M. Rick Mosley, sous-ministre adjoint, Secteur de la politique pénale et sociale; ministère de la Justice: C'est un plaisir pour nous de discuter avec vous aujourd'hui de ces 11 séries de règlements sur les armes à feu, qui vous ont été soumis pour examen. Ces règlements sont nécessaires à l'application du nouveau système de contrôle des armes à feu créé par le projet de loi C-68.

Le pouvoir de réglementation figure à l'article 117 de la Loi sur les armes à feu, qui a reçu la sanction royale le 5 décembre 1995. Conformément à l'article 118 de la loi, ces règlements ont été déposés devant les deux Chambres du Parlement en vue d'un examen par notre comité et également par le comité de la justice de la Chambre des communes.

Depuis le 5 décembre 1995, le ministère de la Justice procède à des consultations exhaustives avec les parties appelées à participer à l'application du nouveau système et également avec les groupes qui seront les plus directement touchés. Ces projets de règlements sont le fruit de ces consultations.

Lorsque ces règlements auront été examinés par notre comité et par le comité de la Chambre des communes, il est possible que soient apportées des modifications qui seront ensuite mises en vigueur en même temps que le nouveau système sera mis en place. Comme le ministre de la Justice l'a annoncé le 27 novembre, ces nouvelles dispositions entreront en vigueur au début de 1998.

Le ministre a annoncé également que toutes les dispositions relatives au permis et à l'enregistrement seront mises en place en même temps. Le système de permis remplacera le système actuel de certificat d'acquisition d'armes à feu. Les gens qui possèdent déjà des armes à feu auront jusqu'au premier janvier 2001 pour obtenir un permis. L'enregistrement des fusils de chasse et des carabines qui appartiennent à des particuliers commencera plus tôt

making the process more convenient for them. All firearms must be registered by January 1, 2003.

The proposed regulations now before you cover a wide range of issues. They deal with the licensing of individuals and businesses; the purchase of ammunition without a licence during the transitional period; the storage, display, transportation and handling of firearms by individuals and businesses; authorization and handling of firearms by individuals and businesses; authorization to transport restricted and prohibited firearms and to carry handguns on a person for limited purposes; the export and import of firearms and other regulated items by businesses; the transfer of firearms and other items to individuals, businesses and the Crown; the records kept by the chief firearms officer and the registrar; the adaptation of certain provisions of the act in the regulations for application to aboriginal people who engage in traditional hunting practices; and, finally, the fees for firearms documents.

I will not attempt to describe the content of the proposed regulations in detail, however, I propose to briefly discuss some of the highlights of the package and then proceed to your questions.

With respect to the licence regulations, these provide for the detailed eligibility requirements for obtaining different kinds of licences and the procedures for applying for these licences. They cover both individual and business licences.

There are five different kinds of licences for individuals: the standard possession and acquisition licence for firearms; the possession-only licence available to current firearms owners; possession licences for minors; the non-residents' 60-day borrowing licence which does not apply to those non-residents who bring in their own firearms and who go through a different process; and the licences to acquire crossbows only.

The application for a possession-only licence for firearms must be first submitted by January 1, 2001, and may be renewed every five years thereafter. It will involve a relatively simple application process with a photo requirement. A standard possession and acquisition licence application may be submitted at any time. The application process will be similar to the existing FAC, or firearms acquisition certificate, process. It will require a photo, two references and a 28-day waiting period. This type of licence will also involve the notification of current and former spouses and common law partners.

All businesses, including museums and such associations as legions will require a licence. The regulations set out the application requirements and other relevant matters.

que prévu. Les propriétaires pourront obtenir un permis et enregistrer leurs armes à feu en même temps, ce qui sera beaucoup plus pratique pour eux. Toutes les armes à feu doivent être enregistrées d'ici le premier janvier 2003.

Les règlements que vous avez sous les yeux couvrent des sujets très divers. Ils portent sur les permis délivrés à des particuliers et à des entreprises, sur l'achat de munitions sans permis pendant la période de transition, sur l'entreposage, l'exposition, le transport et la manutention des armes à feu par des particuliers et par des entreprises. Ils portent également sur les autorisations et la manutention d'armes à feu par des particuliers et des entreprises, sur l'autorisation pour le transport d'armes à autorisation restreinte ou d'armes prohibées et également sur l'autorisation de porter sur soi une arme de poing à des fins limitées. Il est question aussi de l'exportation et de l'importation par des entreprises d'armes à feu et autres objets réglementés, du transfert à des particuliers, à des entreprises et à l'État d'armes à feu et d'autres objets. Les règlements traitent des dossiers tenus par le contrôleur des armes à feu et par le directeur de l'enregistrement ainsi que de l'adaptation de certaines dispositions de la loi aux circonstances particulières des autochtones qui se livrent à la chasse de façon traditionnelle. Enfin, il est question des frais à payer pour obtenir ces documents.

Je ne tenterai pas de décrire en détail le contenu de ces règlements, mais j'ai tout de même l'intention de discuter rapidement des points saillants, après quoi nous répondrons à vos questions.

En ce qui concerne les règlements relatifs aux permis, ils prévoient en détail les conditions à remplir pour obtenir les différents types de permis et ils énoncent les procédures à suivre pour obtenir ces permis. Il s'agit à la fois des permis des particuliers et de ceux des entreprises.

Il y a cinq catégories de permis différentes pour les particuliers: le permis standard de possession et d'acquisition d'armes à feu; le permis de possession seulement pour les gens qui possèdent déjà des armes à feu, le permis de possession d'armes à feu... mineurs; le permis de possession de 60 jours pour non-résidents (armes à feu empruntées), qui ne concerne pas les non-résidents qui apportent leurs propres armes à feu et qui doivent accomplir des démarches différentes. Enfin, le permis d'acquisition d'arbalètes.

La demande de permis de possession d'armes à feu doit être soumise d'ici le premier janvier 2001 et, par la suite, elle pourra être renouvelée tous les cinq ans. Il s'agira d'une démarche relativement simple, et une photographie sera exigée. On peut faire une demande de permis d'acquisition et de possession d'armes à feu à n'importe quel moment. Cette démarche sera semblable à celle qui existe actuellement dans le cas de l'AAAF, c'est-à-dire pour l'autorisation d'acquisition d'armes à feu. Dans ce cas-là également, une photo sera exigée, ainsi que deux références, et il y aura une période d'attente de 28 jours. Pour ce type de permis, on sera également tenu de prévenir le conjoint actuel et l'ancien conjoint ainsi que le conjoint de droit commun.

Toutes les entreprises, y compris les musées et les associations comme les légions, seront tenues d'obtenir des permis. Les règlements en fixent les conditions d'obtention et autres détails.

These include criteria for identifying museums, the prescribed purposes for which businesses may be authorized to possess prohibited firearms and other prohibited items, and certain mandatory licence conditions. The regulations also set out the manner in which notices of refusal or revocation will be given to individuals and businesses.

With respect to the storage, display, transportation and handling regulations, the requirements which will apply to individuals are the same as those which apply under the current regulations' status quo under the former government's Bill C-17.

There are some additional provisions dealing with prohibited firearms and antiques. All firearms must be stored unloaded. In the case of rifles and shotguns, we have retained the current optional alternatives of a secure locking device or storage in a locked container or the removal of the bolt or bolt-carrier.

With respect to businesses, the regulations bring together principles now contained in several different sets of existing regulations which cover the operations of firearms businesses.

The new regulations will establish a comprehensive scheme governing the manner in which all firearms and other regulated items must be safely stored, displayed, transported and handled. The new provisions have been developed in consultation with a range of firearms businesses and are designed to be both effective and practical in terms of normal business operations.

Regarding authorizations to transport, these regulations add the details required to implement sections 17 to 20 of the Firearms Act. They deal with the issuance, refusal and revocation of authorization to transport handguns and other restricted firearms as well as prohibited handguns and long guns. These authorizations will replace the current general carry permits. The storage, display, transportation and handling regulations will also apply to the manner in which these firearms must be transported.

The regulations will allow any number of restricted or prohibited firearms to be included on a single authorization so long as the details of the firearms and the permitted purposes for transporting them are set out. They must be transported by a direct route, but this requirement should be applied with appropriate flexibility.

Authorizations may be revoked if an individual's licence is revoked or expires or the person's physical or mental state deteriorates to the point where safety is endangered.

Respecting authorizations to carry handguns on the person, the current law provides for the granting of permits in limited circumstances that allow for the carrying of handguns on the individual's person. The authorized purposes include the protection of life, although those are very rarely granted in this country,

On fixe par exemple un critère pour déterminer ce qu'est un musée, les circonstances précises dans lesquelles une entreprise peut être autorisée à posséder des armes à feu prohibées et autres articles prohibés, et il y a également certaines conditions obligatoires attachées au permis. Les règlements fixent également la façon dont les avis de refus ou de révocation seront envoyés aux particuliers et aux entreprises.

En ce qui concerne l'entreposage, l'exposition, le transport et la manutention, les conditions imposées aux particuliers sont identiques à celles qui figurent dans les règlements actuels conformément aux dispositions du projet de loi C-17 du précédent gouvernement.

Il y a d'autres dispositions relatives aux armes à feu prohibées et aux armes à feu historiques. Toutes les armes à feu doivent être entreposées non chargées. Dans le cas des carabines et des fusils de chasse, nous avons conservé l'option actuelle de les entreposer sous clé de façon sécuritaire dans une armoire ou dans un étui ou encore d'enlever le verrou ou le porte-culasse.

Dans le cas des entreprises, les règlements réunissent dorénavant des principes qui figuraient dans plusieurs règlements portant sur les activités des entreprises qui utilisent des armes à feu.

Avec les nouveaux règlements, on établira un système très complet pour régir la façon d'entreposer, d'exposer, de transporter et de manier de façon sécuritaire toutes les armes à feu et autres articles réglementés. Les nouvelles dispositions ont été élaborées en consultation avec un grand nombre d'entreprises qui utilisent des armes à feu, dans le souci d'en assurer le caractère efficace et pratique.

En ce qui concerne les autorisations de transport, ces règlements fournissent des détails indispensables pour l'application des articles 17 à 20 de la Loi sur les armes à feu. Il s'agit de la délivrance, du refus et de la révocation des autorisations de transporter des armes de poing et autres armes à autorisation restreinte de même que des armes de poing prohibées et des armes d'épaule. Ces autorisations remplaceront le permis général de transporter des armes à feu qui existe actuellement. Les règlements relatifs à l'entreposage, à l'exposition, au transport et à la manutention préciseront également les modalités de transport de ces armes à feu.

Les règlements permettront d'inscrire un nombre indéterminé d'armes à autorisation restreinte ou d'armes prohibées sur une autorisation unique à condition que soient donnés des détails sur les armes à feu et sur les raisons pour lesquelles elles doivent être transportées. Pour les transporter, on doit emprunter un itinéraire direct, mais il convient d'appliquer cette disposition avec une certaine souplesse.

Les autorisations peuvent être révoquées lorsque le permis d'un particulier est révoqué ou lorsqu'il expire, ou encore lorsque son état physique ou mental se détériore au point que cela devient un danger.

En ce qui concerne les autorisations de porter des armes de poing, la loi actuelle prévoit des permis dans des circonstances bien limitées, et ces permis autorisent une personne à porter une arme de poing. Cette autorisation peut être accordée pour des raisons de sécurité personnelle, bien que ce soit très rare dans

and use in certain occupations. The present law, however, provides no detailed regulatory rules. These proposed regulations will set out in some detail the circumstances in which authorizations to carry will be issued, refused or revoked.

These regulations also set out the circumstances in which protection of life authorizations will be granted as well as the authorized occupations or professions. The occupational categories include armoured car personnel, wilderness workers who require handguns for predator control and licensed trappers.

Armoured car personnel will have to complete specialized training in firearms proficiency and the use of force. The regulations also provide for such matters as the approval of the particular firearms appropriate for each purpose, the carrying of these firearms in holsters, and the wearing of uniforms by armoured car personnel.

With regard to the firearms fees regulations, the authority for this is set out in paragraph 117(p), (q) and (r) of the Firearms Act. The act provides broad authority to set fees and to waive or reduce them for licences, registrations, authorizations, transfers, importations and confirmations by customs officers of documents under the act. Authority is also provided for customs to set charges for storing goods which are detained or for the disposing of goods.

The fees were set using two key criteria. With regard to the first criterion, cost recovery, the revenues from the user fees are used to offset the recoverable cost components of the firearms program.

To assess these costs, a business process engineering study was undertaken to determine the activities and the processes necessary to developing the Canadian firearms registration system. A subsequent activity-based costing exercise was also undertaken to cost out these activities.

The direct transaction costs were combined with the indirect program costs to derive the fee structure in light of our estimated volumetrics for the various transactions which will take place.

These processes were worked out with our federal and provincial partners. Work is still under way in reviewing and modifying the outputs from those processes.

The second criterion was policy considerations. There are policy concerns which must be met in setting fee structure so as not to harm the law-abiding firearms owner or business and to promote compliance with the licensing and registration system.

For example, the proposed fees for licensing and registration during the implementation period are graduated. There are no fees for authorizations to transport restricted or prohibited handguns which will assist those in the recreational shooting community; no confirmation fees for customs activities in authorizations to import

notre pays, et également pour certaines professions. Toutefois, la loi actuelle ne fixe pas de règle détaillée à ce sujet. Les projets de règlements expliqueront de façon plus détaillée les circonstances dans lesquelles une autorisation de port d'armes peut être émise, refusée ou révoquée.

Ces règlements fixent également les circonstances dans lesquelles on peut accorder une autorisation pour la protection personnelle d'un particulier, et également pour certaines professions. Entrent dans cette dernière catégorie, le personnel des véhicules blindés, les gens qui travaillent dans des régions isolées et qui ont besoin d'armes de poing pour se défendre contre les prédateurs et les trappeurs qui possèdent un permis.

Le personnel des véhicules blindés est tenu de suivre un cours spécialisé dans le maniement des armes à feu et le recours à la force. Les règlements contiennent également des dispositions sur l'approbation des types d'armes adaptés à chaque fonction, le transport de ces armes dans des étuis et le port d'uniformes par le personnel des véhicules blindés.

Il y a des règlements sur les frais d'acquisition de permis qui découlent des paragraphes 117p), q) et r) de la Loi sur les armes à feu. La loi établit un pouvoir très large de fixer des frais, de les réduire ou d'accorder des dispenses, dans le cas des permis, enregistrements, autorisations, transferts, importations et confirmations par les agents de douane des documents exigés par la loi. Les services de douane peuvent également exiger des frais pour l'entreposage d'articles qui sont retenus ou pour détruire certains articles.

Les frais ont été fixés selon deux critères principaux. Le premier critère, c'est le recouvrement des coûts, et les frais d'utilisation servent à compenser les coûts du programme des armes à feu.

Pour évaluer ces coûts, on a entrepris un examen commercial des mécanismes du système, pour déterminer quelles sont les activités et les démarches nécessaires à l'établissement d'un système canadien d'enregistrement des armes à feu. Pour établir les coûts de ces activités, on a ensuite utilisé la méthode de la comptabilité par activités.

Pour élaborer une structure des frais en tenant compte du nombre prévu de transactions, on a ajouté les coûts directs des transactions aux coûts indirects du programme.

Ces processus ont été élaborés en collaboration avec nos partenaires fédéraux et provinciaux. L'examen de leurs résultats et les modifications nécessaires ne sont pas encore terminés.

Le second critère se compose de considérations politiques. En effet, certaines circonstances politiques entrent en ligne de compte, et il importe de ne pas nuire aux particuliers et aux entreprises qui possèdent légitimement des armes à feu en imposant des frais excessifs, et en même temps, il faut encourager les gens à se conformer aux exigences en matière de permis et d'enregistrement.

Par exemple, pendant la période d'application, le barème pour les permis et l'enregistrement est progressif. On ne prévoit pas de frais pour obtenir des autorisations de transport d'armes de poing à autorisation restreinte ou d'armes prohibées lorsqu'il s'agit de tir récréatif. Il n'y a pas non plus de frais de confirmation pour les

or export; and no registration fees for businesses or museums. Museum licence fees are reduced.

With regard to the highlights of the fees, the possession-only licence will range in the first five-year period from \$10 to \$60 at the conclusion of that cycle. The possession and acquisition licence will be \$60 for non-restricted firearms and \$80 for restricted or prohibited firearms.

With regard to registration of existing firearms stock, it will be \$10 for all firearms done at one time, rising to \$18 in the last year of implementation. Registration of new acquisitions will be \$25.

Finally, the aboriginal adaptation regulations are required under the act to adapt the statute and the regulations to respect aboriginal and treaty rights to hunt as affirmed by section 35 of the Constitution Act, 1982.

The existence of this constitutionally protected right to hunt and to use firearms for the purpose of engaging in traditional hunting practices means that the firearms legislation must be adapted in certain respects as it applies to aboriginal people who engage in these practices. It should be noted that not all aboriginal people are covered by these adaptations but only those that engage in hunting for food or ceremonial purposes. Even these people are not in any way exempt from the legislation. All of the provisions of the act and the regulations still apply subject only to adaptations that somewhat modify the licence application process and provide for some minor differences in such matters as lending and storage.

These regulations do not deal with fees but the fees regulation would require aboriginal people to pay the normal fees. Aboriginal communities will be involved in confirming that individual applicants do indeed participate in the traditional hunting practices of the community with a distinctive aboriginal culture.

That, Madam Chair, concludes my overview. We would be pleased to respond to any questions.

Senator Beaudoin: My question is of a preliminary nature. We have the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs; we also have the Joint Committee on Scrutiny of Regulations. Usually we are dealing with legislation or measures of that nature. I would like to know exactly what we must do with these regulations.

The first principle of administrative law is that the regulations should comply with the act; they should be within the act and authorized by the act. This is the major principle or starting point when we examine regulations made under a statute. Obviously, this statute is of great importance. It is a bit technical but, still, it is a very important statute.

activités douanières liées aux autorisations d'importer ou d'exporter, pas plus que pour les entreprises et les musées qui enregistrent des armes à feu. Dans le cas des musées, les frais de permis sont réduits.

Pour vous donner une idée générale de ces frais, le permis de possession seule passera de 10 à 60 \$ pendant la première période de cinq ans. Le permis de possession et d'acquisition coûtera 60 \$ pour les armes à autorisation non restreinte et 80 \$ pour les armes à autorisation restreinte ou pour les armes prohibées.

En ce qui concerne l'enregistrement des armes qui existent déjà, il en coûtera 10 \$ pour toutes les armes enregistrées en même temps, et cela passera à 18 \$ pendant la dernière année d'application. L'enregistrement de nouvelles acquisitions coûtera 25 \$.

Enfin, aux termes de la loi, il faut adapter les règlements aux circonstances particulières des Autochtones pour respecter les droits de chasse autochtones et les droits issus de traité selon l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Ce droit constitutionnel de chasser et d'utiliser des armes à feu pour se livrer à la chasse traditionnelle nous oblige à adapter certaines modalités de la Loi sur les armes à feu aux circonstances particulières des Autochtones qui se livrent à ces activités. Il faut noter que ces modifications ne sont pas destinées à tous les Autochtones, mais uniquement à ceux qui se livrent à la chasse pour leur subsistance ou pour des raisons cérémoniales. Et même dans ces cas-là, les intéressés sont loin d'être exemptés des dispositions de la loi. Toutes les dispositions de la loi et de la réglementation s'appliquent à tous les Autochtones, mais sous réserve de certaines modifications qui adaptent le processus de demande de permis et qui contiennent des différences mineures en ce qui concerne le prêt et l'entreposage des armes à feu.

Ces règlements ne portent pas sur les frais, mais d'après les règlements relatifs aux frais, les Autochtones sont tenus de payer les mêmes frais. On demandera aux communautés autochtones de confirmer que les personnes qui demandent un permis se livrent effectivement à la chasse traditionnelle dans le cadre de la culture autochtone.

Madame la présidente, voilà donc pour ce survol de la réglementation. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

Le sénateur Beaudoin: C'est une question de nature préliminaire que je souhaite poser. Nous avons le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, nous avons également le comité mixte d'examen de la réglementation. D'ordinaire, nous nous penchons sur des dispositions législatives ou des mesures de ce genre. J'aimerais savoir exactement ce que nous devons faire en ce qui concerne ces règlements.

Le premier principe du droit administratif, c'est que les règlements doivent être conformes à la loi. Ils restent dans le cadre de la loi et ils sont autorisés par la loi. C'est le grand principe ou le point de départ lorsque nous sommes appelés à examiner des règlements d'application d'une loi. De toute évidence, la loi en question a une très grande importance. Elle est quelque peu technique, mais c'est tout de même une loi particulièrement importante.

Is it correct that this committee can make recommendations or agree or disagree, but that the power of the committee lies only in making recommendations because any changes are left to the Governor in Council? They may take into account what this committee says or they may disregard it; it is up to them. We still have the power to say whether or not a rule or a by-law or a regulation is within the act or outside it. Is that the general context of the work of this committee, in your opinion?

Mr. Mosley: This is a somewhat unusual procedure. To my knowledge, the only other statute which requires the tabling of regulations before they are made is the Official Languages Act. There may be others but it is certainly not a procedure that is followed on a routine basis.

This particular procedure stems from a concern that arose with Bill C-17 as it was proceeding through the last Parliament, at which time there were concerns expressed that the regulations made under that legislation would be made in secret and without the benefit of review by Parliament. That act was amended. Actually, it was between the first legislation tabled by the former government and Bill C-17 itself that the procedure was put into the statute.

It is now set out in section 118 of the Firearms Act which requires the Minister of Justice to have each proposed regulation laid before each house of Parliament on the same day. Under subsection (3), the regulations are then referred by that house to an appropriate committee of the house. A decision was made by the Senate to refer the regulations to this committee. The committee may conduct inquiries or public hearings with respect to the proposed regulations and report its findings to the house. It is in the nature of an advisory process.

Following the report from this committee and the report in the other place, the regulations will then be made by the government, presumably taking into account the findings from this committee and the other committee before the regulations are finalized.

Senator Beaudoin: It is quite right that we have only two committees like this, the official languages and the legal affairs committees. This does not preclude the fact that when these regulations are adopted by the Governor in Council, the regulations will become law. They may still come before the Special Joint Committee on the Scrutiny of Regulations. Is that the case?

Mr. Mosley: Yes.

Senator Beaudoin: I would like to know the exact scope of our work here.

The Chair: Perhaps I can give a little bit of background. Certainly this is part of the legislation. Referral to this committee, Senator Beaudoin, was first proposed to me by Senator Lynch-Staunton. Because we had spent so much time studying the bill, it was appropriate that we also examine the regulations to see if any of our concerns with respect to the bill had been less than adequately addressed by the regulations. Then we could make recommendations before the 30th sitting day of either house.

Est-il exact que ce comité peut faire des recommandations, se prononcer pour ou contre, mais qu'en fin de compte, notre seul rôle est de faire des recommandations, le gouverneur en conseil étant le seul à pouvoir prendre des décisions? Le gouverneur en conseil peut tenir compte de l'opinion de notre comité ou ne pas en tenir compte et, de notre côté, nous pouvons déterminer qu'une règle ou un règlement est conforme à la loi ou sort de son cadre. Est-ce bien ainsi que vous voyez les travaux de ce comité?

M. Mosley: Cette procédure est quelque peu inhabituelle. Que je sache, la seule loi qui exige le dépôt des règlements avant leur adoption, c'est la Loi sur les langues officielles. Il y en a peut-être d'autres, mais ce n'est certainement pas une procédure courante.

Si on a décidé de suivre cette procédure, c'est que, lorsque le projet de loi C-17 était à l'étude dans la précédente législature, certains ont craint que les règlements découlant de cette loi ne soient adoptés en secret, sans que le Parlement puisse les examiner. La loi a donc été modifiée. En fait, cette procédure a été instaurée entre le moment où le précédent gouvernement a déposé le premier projet de loi et le moment où le projet de loi C-17 a été déposé.

Cette procédure figure maintenant à l'article 118 de la Loi sur les armes à feu et oblige le ministre de la Justice à soumettre les règlements aux deux Chambres du Parlement le même jour. Aux termes du paragraphe (3), les règlements doivent ensuite être renvoyés par chacune des Chambres à un comité approprié. Le Sénat a décidé de renvoyer ces règlements à notre comité. Notre comité est autorisé à faire enquête ou à tenir des audiences publiques au sujet des projets de règlements, et il doit ensuite soumettre ses conclusions au Sénat. Il s'agit d'un processus consultatif.

Lorsque notre comité et le comité de la Chambre des communes auront soumis leur rapport, les règlements seront adoptés par le gouvernement, probablement en tenant compte des opinions des deux comités.

Le sénateur Beaudoin: Il est tout à fait exact que deux comités seulement suivent ce genre de procédure, les langues officielles et les affaires juridiques. Cela n'empêchera pas le fait que ces règlements entreront en vigueur lorsqu'ils auront été adoptés par le gouverneur en conseil. Mais par la suite, pourront-ils également être soumis au comité mixte spécial d'examen de la réglementation?

M. Mosley: Oui.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais savoir exactement quelle est la nature de notre travail.

La présidente: Peut-être pourrais-je vous donner quelques précisions. Il est certain que cela fait partie de la loi. Sénateur Beaudoin, c'est le sénateur Lynch-Staunton qui m'a proposé le premier de renvoyer cette affaire devant ce comité. Nous avons consacré beaucoup de temps à l'étude de ce projet de loi, et il semblait donc approprié d'étudier également les règlements et de nous assurer qu'ils tenaient bien compte de nos préoccupations. Nous pourrions ensuite faire des recommandations dans un délai de 30 jours de séance de l'une ou l'autre chambre.

Senator Beaudoin: The delegated powers to the Governor in Council are rather large. There is also another aspect of this legislation. The aboriginal people are, I would say, in a special case under this legislation, although this has only been given to me a few minutes ago. Does this include the question of the aboriginal people as well?

Mr. Mosley: Very much so. There is, in fact, a whole section on adaptation of the regulations and the act to aboriginal peoples.

The Chair: Senator Beaudoin, to answer your question, it is a section which begins, "Aboriginal Peoples of Canada Adaptations Regulations." It is at the end of the report.

Senator Beaudoin: When the statute was adopted, we had a long debate on this matter.

Mr. Mosley: Perhaps I could ask whether the committee has had the benefit of the material that was prepared for release by the Minister of Justice on November 27.

The Chair: Yes, Mr. Mosley, we have all received that material. It has been made available to us.

Senator Milne: I am a bit confused about this. The fee for a possession-only licence will be \$10 at first, to get people to sign up. The fee goes up to \$60 after 2003. That is for a five-year period only. What will be the fee after five years when they have to renew this possession licence; or do they have to renew this licence?

Mr. Mosley: I should clarify that it would be in the third year. In the first year, it is \$10. It will then go to \$45 and then to \$60. The fee for cycles beyond the first cycle has not been set.

Senator Milne: I am concerned about needing to go back to gun owners and rile them up again every five years to renew all these fees and licences and what have you. Once they have a possession-only licence, why would that not last until they get rid of that firearm? Why will we constantly go back to them?

Mr. Mosley: That decision was made when the act was before Parliament; the licence will last for five years.

Part of the reason for that decision was simply that, every five years, another opportunity would arise to examine whether the continued possession of firearms by that individual was appropriate.

Circumstances can change. Concerns about public safety were addressed by providing that it would last for only five years. That is an issue which was decided when the act was passed. It is not to be decided in the context of these regulations.

The Chair: Senator Milne, it is not to be confused with the registration which is a one-time only thing.

Senator Milne: I am confused. This is what I thought it was going to be, a one-time-only fee.

Would you then please explain the difference to me between registration and possession?

Le sénateur Beaudoin: Les pouvoirs délégués du gouverneur en conseil vont très loin. Il y a une autre dimension dans ce projet de loi. En effet, il accorde un traitement particulier aux Autochtones, mais c'est une chose qu'on m'a soumise il y a quelques minutes seulement. Est-ce qu'on y parle aussi des Autochtones?

M. Mosley: Absolument. En fait, tout un chapitre est consacré à l'adaptation des règlements et de la loi aux circonstances particulières des peuples autochtones.

La présidente: Sénateur Beaudoin, pour répondre à votre question, c'est un chapitre qui s'intitule «Règlement d'adaptation visant les armes à feu des peuples autochtones du Canada.» Vous trouverez cela à la fin du rapport.

Le sénateur Beaudoin: Lorsque la loi a été adoptée, nous avons eu un long débat sur cette question.

M. Mosley: J'aimerais vous demander si les membres du comité ont eu l'occasion de voir le communiqué du ministre de la Justice daté du 27 novembre.

La présidente: Oui, monsieur Mosley, nous avons tous reçu cette documentation. On nous l'a envoyée.

Le sénateur Milne: Je ne comprends pas très bien. Pour obtenir un permis de possession simple au départ, il en coûtera 10 \$. Les frais passent à 60 \$ après 2003. Il s'agit seulement d'une période de cinq ans. Combien en coûtera-t-il après cinq ans de plus, au moment de renouveler le permis de possession? Est-ce que ce permis doit être renouvelé?

M. Mosley: Je précise que ce sera la troisième année. La première année, c'est 10 \$. Cela passe ensuite à 45 \$, puis à 60 \$. Au-delà de cette période, les barèmes n'ont pas encore été établis.

Le sénateur Milne: La nécessité de relancer les propriétaires d'armes à feu tous les cinq ans, de les énerver encore une fois en les forçant à renouveler tous ces permis m'inquiète un peu. Pourquoi un permis de possession simple ne pourrait-il pas être valable jusqu'au moment où le propriétaire se dessaisit de son arme? Pourquoi les ennuyer constamment?

M. Mosley: Cette décision a été prise lorsque le Parlement a étudié la loi. Le permis doit durer cinq ans.

Si on a pris cette décision, c'est qu'on a jugé qu'il était utile tous les cinq ans de déterminer si une personne était toujours compétente pour posséder une arme à feu.

Les circonstances changent. C'est en pensant à la sécurité publique qu'on a décidé d'imposer une période de cinq ans. Cette décision a été prise lorsque la loi a été adoptée. Ces règlements ne sont pas en cause.

La présidente: Sénateur Milne, il ne faut pas confondre cela avec l'enregistrement, qui est nécessaire une seule fois.

Le sénateur Milne: Je ne comprends pas très bien. Je croyais justement qu'on devait payer ces frais une seule fois.

Dans ce cas, pouvez-vous m'expliquer la différence entre l'enregistrement et la possession?

Mr. Mosley: There are two parts to this system. The licensing of individuals and the registration of their firearms. Both must be observed. The individual receives a personal licence to possess firearms, or a licence to possess and acquire if they wish to obtain further firearms.

The registration attaches to the firearm itself. If they have a rifle, for example, to keep it within their possession will require a licence and the rifle itself will have to be registered.

Senator Milne: The registration then lasts forever?

Mr. Mosley: If they keep that rifle and do not transfer it, it remains the same. There is no further fee.

If they choose to transfer it to another party, then it must be registered again in the name of that other party.

Senator Ghitter: I want to understand the process which you have now set up. If I am in Alberta and I want to apply, I will send the application to the chief firearms inspector to be processed?

Mr. Mosley: There is a chief firearms officer for each province and territory but the idea is that the application will be sent to a central site for processing. The licences will be issued in the name of the chief firearms officer for that province or territory.

The authority to issue a licence is vested under the act with the chief firearms officer. To automate the process to the greatest extent possible, the person in Alberta will be sending the application form to a central site for processing.

Senator Ghitter: So the application is sent to New Brunswick. Within the context of some of these applications, though, as a new applicant, one must give information with respect to one's spouse, common-law wife, past-wife — whoever must give consent. That must be referred back from New Brunswick to Alberta in order to do further investigation? How does that work?

Mr. Mosley: That will be done only if there is a need for secondary screening. If the spouse signs the application, there would likely be no requirement to notify that spouse of the application. Presumably, the spouse knows, having signed the document. This is aimed primarily at couples who are estranged, separated.

The applicant is asked to provide information about the former spouse or common-law partner with whom he or she has lived within the past two years. In that case, the notification will issue from the central site. My colleague, Mr. Bartlett, can give a few more particulars about that.

Mr. William Bartlett, Legal Counsel, Canadian Firearms Centre, Department of Justice: To clarify, senator, the purpose of the notification is not to obtain the consent of the spouse or partner. The basis upon which a licence can be refused under the act is a matter of safety concerns. The purpose of the notification requirement is to ensure that the current or former spouse is aware that the application is being made. Then he or she, if they have

M. Mosley: Le système comporte deux parties; d'une part, le permis délivré à une personne et, d'autre part, l'enregistrement de ses armes à feu. Les deux démarches sont indispensables. L'intéressé reçoit un permis personnel de posséder des armes à feu, ou encore un permis d'acquérir et de posséder des armes à feu s'il désire en acquérir de nouvelles.

L'enregistrement concerne l'arme proprement dite. Une personne qui possède une carabine et qui souhaite la conserver doit obtenir un permis et doit également faire enregistrer sa carabine.

Le sénateur Milne: L'enregistrement ne se fait qu'une seule fois?

M. Mosley: À condition que l'intéressé garde son arme, qu'elle ne soit pas transférée. Il n'y a alors rien d'autre à payer.

Si l'intéressé décide de transférer son arme à une autre personne, il faut alors qu'elle soit enregistrée à nouveau au nom de cette autre personne.

Le sénateur Ghitter: Je tiens à bien comprendre le processus que vous avez établi. Supposons que je sois en Alberta et que je souhaite faire une demande, je dois envoyer ma demande à l'inspecteur des armes à feu?

M. Mosley: Il y a un contrôleur des armes à feu dans chaque province et territoire, mais on a décidé que la demande serait envoyée à un bureau central. Les permis sont ensuite émis au nom du contrôleur des armes à feu de la province ou du territoire concerné.

Aux termes de la loi, c'est le contrôleur des armes à feu qui est autorisé à émettre des permis. Toutefois, pour mieux automatiser le processus, l'habitant de l'Alberta dont vous avez parlé enverra sa demande à un bureau central.

Le sénateur Ghitter: La demande est donc envoyée au Nouveau-Brunswick. Toutefois, lorsque c'est la première fois qu'une personne fait une demande, elle doit fournir des informations sur son conjoint, son épouse de droit commun, son ex-épouse, et cetera, qui doit donner son consentement. Est-ce que tout cela doit être renvoyé du Nouveau-Brunswick en Alberta pour que l'enquête soit complète? Comment cela fonctionne-t-il?

M. Mosley: Ces démarches sont nécessaires uniquement lorsqu'on a besoin d'une vérification complémentaire. Si le conjoint a signé la demande, il ne sera probablement pas nécessaire de l'avertir qu'une demande a été faite. Ayant signé le document, on suppose que le conjoint est au courant. Cela vise surtout les couples qui sont séparés, qui ne vivent plus ensemble.

Le requérant doit fournir des informations sur un ancien conjoint marié ou de fait avec lequel il ou elle a vécu au cours des deux années précédentes. Dans ces cas-là, un avis sera envoyé par le bureau central. Mon collègue, M. Bartlett, pourrait vous donner plus de détails à ce sujet.

M. William Bartlett, conseiller juridique, Centre canadien des armes à feu, ministère de la Justice: Je précise, sénateur, que l'objet de cet avis n'est pas d'obtenir le consentement du conjoint marié ou de fait. Lorsqu'un permis est refusé aux termes de la loi, c'est pour une question de sécurité. En exigeant qu'un avis soit envoyé au conjoint, on cherche à s'assurer que le conjoint actuel ou un ancien conjoint est au courant de l'existence

concerns about their own safety or that of anyone else in the family, can then make those concerns known to the firearms officers before a licence is issued. It is not a question of consent, *per se*.

The process will be that the applicant will supply the information as to their current and any former spouses and partners within the past two years. If the spouses or partners have signed the application form, as Mr. Mosley has noted, that indicates that they are aware of the application and that is what we are concerned about.

If they have not signed it and if information is available to contact them, a notification will be sent out in some form. There are a variety of ways in which notification could be sent. In some cases, it could be a personal visit. It could be a telephone call. It could be by mail. It is simply a matter of bringing to their notice that an application has been made.

In the case of former spouses where the applicant is not aware of the whereabouts of the spouse, the matter will be sent to the local level for what we refer to as a secondary investigation. The powers given under the act will be used to ensure that the applicant does not pose a safety risk whether of domestic violence or any other kind of violence.

Senator Ghitter: I am still confused, Mr. Bartlett. You mentioned two years, yet when I look at regulation 4, it talks in terms of giving notice of the application to each current or former spouse or common-law partner. Does that mean that, in every application, the applicant must trace back any of these relationships, no matter what number of years; if he does not get the signature — or am I missing the two years somewhere?

Mr. Bartlett: The reference is to spouses and common-law partners identified by the applicant under section 3(1)(d). The applicant is required to advise them of any spouse or partner with whom they are cohabiting or have cohabited for the two years preceding the date of application.

The reference is in section 3(1)(d) of these regulations. That is the requirement for the applicant to submit the information. The notification is then made in accordance with that information.

Senator Ghitter: Presume that there is no consent given, but the advice is rendered in the application. It has not been signed by the common-law partner. New Brunswick gets this form. What do they do with it?

Mr. Mosley: I should point out there has been no announcement that this will be done in New Brunswick. There have been some press reports to that effect. The central processing site decision remains to be made.

Senator Ghitter: Whoever gets it, what do they do with it, Mr. Bartlett?

Mr. Bartlett: Where the spouse or partner has not signed the application form, it is a question of ensuring that they are aware that the application has been made. If the applicant has supplied information that allows them to be notified, then notification will be done either by the central processing site or, where appropriate, at the local level.

d'une demande. Si cette personne est inquiète pour sa propre sécurité ou pour la sécurité d'un autre membre de la famille, elle peut faire part de ses préoccupations au contrôleur des armes à feu avant que celui-ci ne délivre un permis. Ce n'est pas vraiment une question de consentement.

La procédure prévoit que le requérant doit fournir des informations sur les conjoints mariés ou de fait qu'il a eus au cours des deux dernières années. Si les conjoints mariés ou de fait ont signé la demande, comme M. Mosley vous l'a dit, cela signifie qu'ils sont au courant, et c'est ce qui nous importe.

S'ils n'ont pas signé, et s'il est possible de les contacter, on leur envoie un avis. Cet avis peut prendre des formes diverses. Dans certains cas, il peut s'agir d'une visite personnelle, dans d'autres cas, d'un coup de téléphone, ou encore, une lettre peut être envoyée. Il s'agit simplement d'attirer leur attention sur le fait qu'une demande a été faite.

Dans le cas des anciens conjoints dont le requérant ne connaît pas l'adresse, l'affaire est transmise au niveau local pour ce que nous appelons une enquête complémentaire. On utilise les pouvoirs accordés par la loi pour s'assurer que le requérant ne représente pas un danger, qu'il s'agisse de violence familiale ou d'un autre genre de violence.

Le sénateur Ghitter: Monsieur Bartlett, je continue à ne pas comprendre. Vous avez parlé de deux ans, mais lorsque je lis le règlement n° 4, il est question de prévenir tous les conjoints, actuel ou passés, ou tous les conjoints de fait. Est-ce que cela veut dire que le requérant doit retrouver tous ses partenaires, quel que soit le nombre d'années écoulées, et que s'il n'obtient pas leur signature... Est-ce qu'il y a quelque chose qui m'a échappé?

M. Bartlett: Il s'agit des conjoints mariés et de fait déclarés par le requérant aux termes de l'alinéa 3(1)d). Le requérant est tenu de déclarer tous les conjoints avec lesquels il a cohabité au cours des deux années précédant la date de la demande.

C'est ce que dit l'alinéa 3(1)d) de ces règlements. Le requérant est tenu de soumettre ces informations. L'avis est ensuite envoyé en fonction de ces informations.

Le sénateur Ghitter: Supposons que personne n'ait donné son consentement, que le conjoint de fait n'ait pas signé la demande. Au Nouveau-Brunswick, on reçoit le formulaire, qu'est-ce qu'on en fait?

M. Mosley: Je précise qu'on n'a pas annoncé qu'il s'agirait du Nouveau-Brunswick. Je sais qu'il y a eu des articles de presse dans ce sens, mais la décision quant au centre de traitement n'a pas encore été prise.

Le sénateur Ghitter: Peu importe où le formulaire arrive, qu'est-ce qu'on en fait, monsieur Bartlett?

M. Bartlett: Lorsque le conjoint n'a pas signé le formulaire, on s'assure qu'il ou elle est au courant de l'existence d'une demande. Si le requérant a fourni des informations qui permettent de prévenir le conjoint, le centre de traitement ou, le cas échéant, le bureau local, le préviendra.

That kind of administrative process remains to be worked out. Exactly how the notification will be delivered in particular circumstances is not yet set. In some cases, it could be done from the central processing site and in other cases at the local level. The methods are matters to be worked out with the chief firearms officers and the various parties to the licensing system.

Senator Ghitter: In your cost analysis for this program, which I understand you have in the works now, have you estimated the cost involved to accomplish those types of inspections?

Mr. Bartlett: There have been some estimates.

I should point out that whatever estimates we may have made internally are subject to subsequent processes. There will be tenders issued to the private sector. There will be further discussions with the provinces on aspects of this. We are really not in a position to provide information about what those costs estimates may be.

Senator Ghitter: We received cost estimates a year ago. Have these numbers changed?

Mr. Mosley: That was a framework of the overall cost estimates for implementation and development of the design. However, these are global figures as opposed to a breakdown of individual elements in the process.

Senator Ghitter: Do I take it then that the numbers have changed since Mr. Rock provided estimates to the Commons committee and said that the \$85 million total would be broken down?

Mr. Mosley: We are not in a position to provide more current numbers. Those are the figures that were presented to Parliament by Minister Rock.

We have not yet concluded the tendering process. We need contracts in hand and agreements with the provinces as to the financial arrangements under which they will receive transfers from the government. We need some actual, empirical data. Until such time, we will not be in a position to provide numbers different from those which were presented to this committee last spring.

Senator Ghitter: As I understood Mr. Rock's testimony, he was suggesting that there were no costs within that \$85 million number covering that which Mr. Bartlett and I were discussing, that additional investigation work. It was merely covered the processing of applications. Is that your understanding?

Mr. Mosley: There have been some changes since the spring of 1995. The consultation process in particular, in relation to concerns about screening, has resulted in some different assumptions being drawn about how this will work.

I think many people have concluded that the recent multiple murder in Vernon, British Columbia, has demonstrated some gaps in the existing screening process, particularly with regard to the acquisition of restricted weapons. We, too, have drawn some conclusions from that incident. The spousal notification requirement, for example, which is now in these regulations, is a direct result of that consultation process and those concerns.

Les modalités administratives restent à préciser. On n'a pas encore déterminé ces modalités dans diverses circonstances. Dans certains cas, le bureau central s'en chargera, dans d'autres cas, ce sera le bureau local. Les modalités seront arrêtées en consultation avec les directeurs de l'enregistrement des armes à feu et les diverses personnes concernées par le système de permis.

Le sénateur Ghitter: Je crois comprendre que vous êtes en train d'analyser les coûts de ce programme: avez-vous évalué les coûts de ces inspections?

M. Bartlett: On a fait des évaluations.

Toutefois, les évaluations internes que nous avons faites sont probablement appelées à changer. Il y aura des appels d'offres dans le secteur privé. Il y aura d'autres discussions avec les provinces sur certains aspects du système. Nous ne sommes pas encore en mesure de donner des chiffres précis en ce qui concerne les coûts.

Le sénateur Ghitter: Nous avons reçu des évaluations il y a un an. Est-ce que ces chiffres ont changé?

M. Mosley: Il s'agissait d'évaluations de nature générale pour la création et la mise en oeuvre du concept. Toutefois, ce sont des chiffres très généraux qui ne font pas la distinction entre les différents éléments du processus.

Le sénateur Ghitter: Dois-je en conclure que les chiffres ont changé depuis que M. Rock les a communiqués au comité de la Chambre des communes en disant que les 85 millions de dollars seraient ventilés?

M. Mosley: Nous ne sommes pas en mesure de vous donner des chiffres plus récents. Mais ces chiffres-là ont été soumis au Parlement par M. Rock.

Nous n'avons pas encore arrêté les détails du processus d'appel d'offres. Nous avons besoin de contrats signés et d'accords avec les provinces pour déterminer les dispositions financières qui régiront les transferts du gouvernement. Nous avons besoin de données réelles, empiriques. Tant que nous ne posséderons pas ces données, nous ne pourrons pas vous donner des chiffres différents de ceux qui ont été cités devant le comité au printemps dernier.

Le sénateur Ghitter: Si j'ai bien compris les observations de M. Rock, ces 85 millions de dollars ne comprennent pas le travail relatif aux enquêtes supplémentaires dont M. Bartlett et moi-même venons de discuter. Il s'agit uniquement du coût de traitement des demandes. Est-ce également la façon dont vous comprenez les choses?

M. Mosley: Des changements ont été apportés depuis le printemps 1995. À la suite des consultations, au cours desquelles sont ressorties certaines préoccupations au sujet des vérifications, certaines hypothèses ont changé.

Beaucoup de gens auront peut-être conclu, à la suite des meurtres multiples commis à Vernon, en Colombie-Britannique, que le processus de vérifications actuel avait des lacunes, en particulier en ce qui concerne l'acquisition d'armes à autorisation restreinte. Nous aussi, nous avons tiré des conclusions de cet incident. Par exemple, l'avis envoyé au conjoint, qui est maintenant obligatoire, est le résultat direct du processus de consultations et de ces préoccupations.

Some elements of the program as outlined in the regulations are different from the picture presented last year. There may well be some additional costs associated with those elements.

Senator Ghitter: You must have some preliminary estimates to give some indication at this point in time, do you not?

Mr. Mosley: I am not in a position to share those estimates. They are really guesstimates based on the limited amount of information that we have and on projections. It is not hard information by any stretch of the imagination.

Again, it would put us in a difficult position when we begin to tender for portions of the program to be built by the private sector. In a sense, it is proprietary information, Senator Ghitter, that we wish not to share with those who will be seeking part of the business.

Senator Ghitter: Is it your intention to move the investigative work out to the private sector wherever such work is contemplated to check out the spousal circumstances that we have discussed?

Mr. Mosley: No. Do not misunderstand me. When it comes down to investigation, the work will be done by law enforcement personnel. However, we will have agreements with those provinces which are remaining within the administration of the program and we may also have agreements with municipal police forces to deliver those services under contract with the federal government. Again, those areas remain to be negotiated.

Senator Ghitter: Were those numbers included in the original \$85 million we heard about a year ago, or is this all in addition to that?

Mr. Mosley: There have been some changes in the conception of how the work would be done. The business process engineering exercise to which I referred, for example, which we have been doing intensively since the legislation received Royal Assent has outlined in considerable detail the various steps that we will need to go through in each part of this — the licensing, registration and so on. We have done that work with representatives from the provinces and with the municipal policing representatives to ensure that we both have a good understanding of the nature of the work that needs to be done.

On the costing side, that information has not been shared with all of our partners in this enterprise.

Senator Ghitter: Your partners are the taxpayers of the country.

Senator Pearson: My question is in respect of possession of licences for minors. I notice that, in the regulation, in fact, there is no lower age.

I remember we had this discussion two or three times, particularly with aboriginal representatives who wanted to teach their children how to use guns responsibly and that made sense to me. Has that been deliberately left that way so there is no lower end? It simply states that one must have a photograph and then have it signed by the parent.

Certains éléments du programme qui figurent dans les règlements ne sont plus les mêmes qu'il y a un an. Ces éléments pourraient entraîner des coûts supplémentaires.

Le sénateur Ghitter: Vous devez avoir des évaluations préliminaires, un ordre d'idées, n'est-ce pas?

M. Mosley: Je ne suis pas en mesure de vous faire part de ces évaluations. En fait, pour l'instant, ce sont des simples suppositions fondées sur des informations limitées et des projections. Ce ne sont pas des informations solides, loin de là.

Je le répète, cela nous placerait dans une position difficile au moment de faire des appels d'offres pour les éléments du programme qui doivent être confiés au secteur privé. D'une certaine façon, sénateur Ghitter, ce sont des informations confidentielles que nous ne tenons pas à communiquer à ceux qui seront appelés à faire des offres.

Le sénateur Ghitter: Dans les cas où l'on envisage une vérification des circonstances matrimoniales, avez-vous l'intention de confier ce travail d'enquête au secteur privé?

M. Mosley: Non. Comprenez-moi, tout le travail d'enquête sera effectué par du personnel qualifié. Toutefois, nous signerons des ententes avec les provinces qui continuent à administrer le programme, et il est possible également que nous ayons des ententes avec les autorités policières municipales. Nous leur demanderons alors d'assurer ces services aux termes de contrats avec le gouvernement fédéral. Je le répète, cela reste à négocier.

Le sénateur Ghitter: Est-ce ces coûts figurent dans les 85 millions de dollars dont nous avons entendu parler il y un an, ou bien viennent-ils s'y ajouter?

M. Mosley: Depuis cette époque, des changements ont été apportés aux modalités de ce travail. Par exemple, depuis que la loi a reçu la sanction royale, nous avons beaucoup travaillé sur les aspects administratifs du processus et élaboré très en détail toutes les mesures à prendre pour chacun des éléments: permis, enregistrement, et cetera. Nous avons accompli ce travail en collaboration avec des représentants des provinces ou des services de police municipaux pour nous assurer que tous les intéressés comprenaient bien la nature du travail à accomplir.

En ce qui concerne les coûts, ce sont des informations que nous n'avons pas communiquées à tous nos partenaires.

Le sénateur Ghitter: Vos partenaires, ce sont les contribuables.

Le sénateur Pearson: Ma question porte sur les permis destinés aux mineurs. Dans la réglementation, je vois qu'on ne prévoit pas d'âge minimum.

Nous avons eu cette discussion deux ou trois fois, en particulier avec des représentants autochtones qui voulaient pouvoir apprendre à leurs enfants comment utiliser un fusil de façon responsable, et leurs arguments m'avaient semblé logiques. Est-ce que c'est délibérément qu'on a omis un âge minimum? On dit simplement qu'il faut fournir une photographie et faire signer la demande par un parent.

Mr. Bartlett: The regulations simply add some administrative detail to what is already in the act. The act provides in section 8(2) that licences are available to minors who hunt or trap as a way of life for the purposes of sustenance at any age; no age is set. Where below the age of 18, sustenance minor licences are available.

Under section 8(3) of the act, between the ages and 12 and 18, licences are available in accordance with the conditions for other minors to engage in hunting, instruction, competitions and so on.

The one place that the regulations deal with the question of age is in the aboriginal adaptation regulations. The act is adapted for aboriginal minors who are learning how to hunt or engaging in ceremonial events where firearms are involved. They are not yet involved in sustenance hunting. They may be at some point, however. At this point they are being brought into the hunting culture. They will have access to those licences below the age of 12.

The Chair: I have questions in a variety of areas. You mentioned the fact that a spouse would have to sign a licence requirement.

Mr. Mosley: It is not compulsory or mandatory. The spouse may sign the application.

The Chair: The regulations with respect to notification of former spouses and estranged spouses are very good. I still have a concern, and perhaps it is not addressable, about a woman who is living in a home where there are weapons and she is terrorized, yet she remains living in the residence.

How will you go about notifying her of her right to inform if she is indeed terrified of the weapons that are located in her home?

Mr. Mosley: That is one reason that we emphasize that this is not a question of consent. The purpose is simply to ensure that the spouse is aware.

Certainly the packaging of the application form will be carefully done so that the spouse is simply being asked to sign in acknowledgement that they are aware that the application is being made. Those forms are not yet designed.

In the material provided will be information regarding safety concerns, telling anyone involved in the application process, including people named references, how to give out information to the firearms officers. There will be a toll-free 1-800 line where people can find out how to get information to the right people. There will be a communications programs mounted to ensure that Canadians generally, and applicants and their spouses particularly, are aware of how the licensing process works and, in particular, how to make information available to the firearms officers if there are safety concerns by a spouse in a domestic situation or by any other person who becomes aware of the application and who has any kind of concern.

M. Bartlett: Les règlements ajoutent simplement des détails administratifs à ceux qui figurent déjà dans la loi. L'article 8(2) de la loi prévoit qu'on peut délivrer des permis à des mineurs qui chassent ou qui trappent pour leur subsistance, et cela, à n'importe quel âge. Les enfants de moins de 18 ans peuvent obtenir un permis pour mineurs.

Aux termes de l'article 8(3) de la loi, les enfants de 12 à 18 ans peuvent obtenir un permis pourvu qu'ils respectent les conditions prévues pour d'autres mineurs, et cela, pour chasser, et à des fins d'instruction ou de compétitions, et cetera.

Le seul endroit dans la réglementation où on parle d'âge, c'est dans le règlement d'adaptation visant les armes à feu des peuples autochtones. On adapte la loi dans le cas des Autochtones mineurs qui apprennent à chasser ou qui se livrent à des activités cérémoniales nécessitant des armes à feu. Ces enfants-là ne chassent pas encore pour leur subsistance, mais ils seront peut-être appelés à le faire plus tard. Pour l'instant, on les initie à leur culture ancestrale et, pour cette raison, ils peuvent obtenir ces permis lorsqu'ils ont moins de 12 ans.

La présidente: J'ai des questions sur divers sujets. Vous avez dit que le conjoint devait signer la demande de permis.

M. Mosley: Ce n'est pas obligatoire. Le conjoint peut signer la demande.

La présidente: Les règlements relatifs aux avis envoyés aux conjoints passés ou aux conjoints séparés sont excellents. Toutefois, et c'est peut-être un problème sans solution, je m'inquiète du cas d'une femme qui vit dans une maison où il y a des armes à feu, ce qui la terrorise. Et pourtant, elle continue à vivre dans cette maison.

Que ferez-vous pour la prévenir de ses droits si elle est vraiment terrifiée à l'idée qu'il y a des armes dans sa maison?

M. Mosley: C'est une des raisons pour lesquelles nous insistons sur le fait qu'il ne s'agit pas de consentement. En effet, il s'agit seulement de s'assurer que le conjoint a été prévenu.

En tout cas, le formulaire sera conçu avec soin pour que le conjoint comprenne qu'il s'agit simplement de le prévenir de l'existence d'une demande. Ces formulaires n'ont pas encore été établis.

Ces formulaires seront accompagnés d'une documentation au sujet de la sécurité. On expliquera à quiconque envisage de faire une demande, et également aux gens qui sont cités comme référence, de quelle façon ils doivent donner des informations aux contrôleurs des armes à feu. Il y aura un numéro de téléphone 800 gratuit que les gens pourront appeler pour demander des détails sur la façon de faire parvenir des informations au bon endroit. Un programme d'éducation sera organisé pour expliquer aux Canadiens en général et aux requérants et à leurs conjoints en particulier, comment le processus de permis fonctionne, et surtout comment faire parvenir des informations aux contrôleurs lorsqu'on a des inquiétudes au sujet d'une situation familiale. Ce n'est pas seulement un conjoint qui peut le faire, mais quiconque est au courant qu'une demande a été faite et a des inquiétudes.

The Chair: My other question deals specifically with the aboriginal regulations. On page 6 of the aboriginal regulations, there is specific reference to hunting and to the storage of arms and the location in a remote wilderness area. I spent some time in the north, as you know, speaking with aboriginal people about the gun control bill. They indicated to me that when they are out on a hunt, staying in a tent in an area where there may be polar bears, they would not unload their guns. Perhaps that is wise. This regulation seems to require that they would do so.

I would also suggest that there will not be any firearms officer out there in the wilderness checking if someone has unloaded his gun. Why is that section included?

Mr. Bartlett: That provision is aimed solely at circumstances where firearms are being stored. In the main storage, display, transportation and handling regulations for individuals in section 2(3), there are a number of specific circumstances set out in which the storage requirements would not apply. The aboriginal regulations are simply adapting these regulations. One of those circumstances would be where firearms are being used to control predators or other animals. Certainly, where people are in circumstances where firearms are required for predator control, they would not, under these regulations, be deemed to be storing them.

The Chair: I would suggest, however, that the aboriginal people are probably going to examine these regulations and not the overriding regulations. Perhaps some note should be made in those regulations to that effect.

Mr. Bartlett: In a number of cases, we will be producing fairly extensive guidelines showing how the aboriginal adaptation regulations fit in with the sections of the act and the licence and storage regulations. The adaptation approach is forced on us, I am afraid, by the enabling power that we have. It does create that problem. Certainly, we will be producing materials for aboriginal people and others who want to understand how these regulations work, to show those interactions.

Senator Gigantès: What form will this information take? Could it be on video tape? Will it be in native languages? Above all, can we be assured it will not be written in "officialese"?

Mr. Bartlett: I will try to ensure that I do not write it. It will be produced by people whose expertise is in writing communication materials to advise people who are affected by the act and the regulations about the rules and how they are intended to work. I am not sure if that kind of information would be in video form but it will certainly be in written form. Where possible, it will be translated into aboriginal languages and it will be produced so as to be understandable by them.

Mr. Mosley: Perhaps I can give you an illustration. One of the consultation documents which served as a basis for discussion with aboriginal communities was made available in Inuktitut, Cree, Ojibway and Oji-Cree. Any material that is directed at the

La présidente: J'ai une autre question au sujet des règlements destinés aux Autochtones. Aux pages 6 et 7 des règlements destinés aux Autochtones, on parle de la chasse et de l'entreposage des armes, et également de région sauvage. Comme vous le savez, je suis allé dans le Nord, j'ai eu l'occasion de parler avec des Autochtones du projet de loi sur le contrôle des armes à feu. Ils m'ont dit que lorsqu'ils partent à la chasse, lorsqu'ils passent la nuit sous une tente dans une région où il y a des ours polaires, ils ne déchargent pas leurs fusils. C'est peut-être une sage précaution. Apparemment, ce règlement exige qu'ils le fassent.

D'un autre côté, je ne pense pas qu'il y ait de contrôleurs dans ces régions-là pour vérifier que les gens ont bien déchargé leur fusil. À quoi sert cette disposition?

M. Bartlett: Cette disposition porte uniquement sur les cas où des armes à feu sont entreposées. Dans la principale disposition sur l'entreposage, l'exposition, le transport et la manutention par des particuliers, c'est-à-dire le paragraphe 2(3), on fait la liste de certaines circonstances où les exigences en matière d'entreposage ne s'appliquent pas. Les règlements destinés aux Autochtones sont une simple adaptation de ces règlements. Une de ces circonstances, c'est quand on a besoin d'armes à feu pour se défendre de prédateurs ou d'autres animaux. Il est certain que lorsque les gens ont besoin d'une arme à feu pour se défendre des prédateurs, on ne considérera pas, aux termes de ces règlements, qu'ils entreposent leurs armes.

La présidente: Toutefois, je crois que les Autochtones vont lire ces règlements, et non pas les dispositions d'exemption. Peut-être faudrait-il apporter des précisions dans ces règlements.

M. Bartlett: Dans un certain nombre de cas, nous avons l'intention de fournir des directives très précises pour montrer comment les règlements d'adaptation pour les peuples autochtones s'intègrent dans les dispositions de la loi et dans les règlements sur les permis et l'entreposage. C'est notre pouvoir habilitant qui nous force à faire ces adaptations. Effectivement, cela crée un problème. En tout cas, nous avons l'intention d'expliquer ces interactions en détail aux Autochtones et à tous ceux qui veulent comprendre comment les règlements fonctionnent.

Le sénateur Gigantès: Sous quelle forme fournirez-vous ces informations? Pourrait-il s'agir d'une vidéo? Allez-vous préparer cela en langue autochtone? Et surtout, pouvez-vous nous assurer que ce ne sera pas rédigé en «jargon»?

M. Bartlett: Je vais éviter de le rédiger moi-même. Cela sera rédigé par des gens qui ont l'habitude de rédiger des communications pour expliquer aux gens comment les lois et les règlements qui les affectent fonctionnent. Je ne sais pas s'il s'agira d'une vidéo, mais il y aura certainement des documents écrits. Chaque fois que cela sera possible, nous ferons traduire cette documentation en langue autochtone, et nous chercherons à nous assurer que les Autochtones la comprennent.

M. Mosley: Je vais vous donner un exemple. Un des documents de consultation qui a servi de base aux discussions avec les communautés autochtones avait été rédigé en inuktitut, en cri, en ojibway et en oji-cri. Toute documentation destinée aux

aboriginal communities will be made available in their languages in addition to English and French.

Senator Gigantès: Like many other people, I am often traumatized by instruction manuals produced in either of the two official languages which I can use. I still do not understand what a particular company wants me to do with my VCR. I have never learned to program it so that it can tape something three days hence. It is written in impenetrable jargon.

I am wondering and worrying if this will be the case and just what we will be asking the aboriginal people to understand. There is potential here for them to get into trouble with the law.

Mr. Mosley: It is not just aboriginal people. There will be many Canadians who will have difficulty with the text of the regulations as they are made. That is a challenge of which we are aware. We will devote a considerable amount of resources to overcome that challenge and to make information available in a form which people can understand.

Senator Milne: In your answer to Senator Ghitter, Mr. Mosley, you seemed to assume that everybody who fills out this form will fill it out honestly and truthfully. What if the person who fills it in just leaves the space for the spouse blank? Will there be any sort of follow-up to see if this person does have a spouse? Will the authorities just assume there is no spouse?

Mr. Mosley: I will turn this over to my colleague.

Mr. Michel Plouffe, Senior Project Manager, Canadian Firearms Centre, Department of Justice: Senator, when the forms are submitted, the fundamental assumption is that they are effectively filled in correctly by the applicant. We are not assuming any subterfuge on the part of the applicant. We will process the form as filled out. If there is a reference to a spouse, we will do the check-up on that. If there is no reference, there will be a notification of the issuance of the licences to the CPFO office; that is, the chief firearms officer.

If by chance there is other knowledge available locally, there would be some consideration then taken by the local officer for dealing with that particular issue and the applicant.

Senator Milne: That is a pretty tenuous consideration, that the chief firearms officer would have knowledge of everybody's family.

Mr. Plouffe: I appreciate that. However, we also will be making the assumption that they are submitting an application in good order and in good faith.

Mr. Bartlett: Senator Milne, when an acquisition licence is being requested, one requirements is for two persons who have known the applicant for at least three years to sign the application form verifying that, to the best of their knowledge and belief, the information submitted is true.

When these references sign the form, they are presumably aware of whether the applicant has a spouse or partner. That is an additional backup to the information submitted by the applicant.

communautés autochtones sera traduite dans la langue de ces communautés en plus de l'anglais et du français.

Le sénateur Gigantès: Comme beaucoup de gens, je suis souvent traumatisé par les manuels d'instruction, et cela, dans l'une ou l'autre des deux langues officielles. Je ne comprends toujours pas ce qu'une certaine compagnie veut que je fasse avec mon magnétoscope. Je n'ai jamais réussi à le programmer trois jours d'avance pour enregistrer quelque chose. Le manuel est rédigé dans un jargon impenétrable.

Voilà pourquoi cela m'inquiète. Je m'interroge, en particulier, sur ce que nous allons demander aux Autochtones de comprendre. En effet, s'ils ne comprennent pas, ils risquent d'avoir des difficultés avec la justice.

M. Mosley: Ce ne sont pas seulement les Autochtones. Il y a beaucoup de Canadiens qui auront du mal à comprendre les règlements de la façon dont ils seront rédigés. C'est un problème dont nous sommes très conscients. Nous avons donc l'intention de consacrer des ressources considérables à ce problème afin de présenter les choses sous une forme que les gens comprendront.

Le sénateur Milne: Quand vous avez répondu au sénateur Ghitter, monsieur Mosley, il m'a semblé qu'à votre avis, tous les gens qui rempliront ce formulaire le rempliront honnêtement et diront la vérité. Supposons que la personne qui remplit le formulaire laisse en blanc l'espace réservé au nom du conjoint? Y aura-t-il des vérifications, que fera-t-on pour s'assurer que cette personne n'a vraiment pas de conjoint? Est-ce que les autorités concluront simplement qu'il n'y pas de conjoint?

M. Mosley: Je vais demander à mon collègue de répondre.

M. Michel Plouffe, gestionnaire principal de projet, Centre canadien des armes à feu, ministère de la Justice: Sénateur, effectivement, on prend pour acquis que les informations contenues dans le formulaire sont exactes. On ne partira pas du principe qu'il y a une fausse déclaration. Les formulaires seront acceptés avec les informations qu'ils contiennent. Si un conjoint est mentionné, nous ferons des vérifications. Si on ne mentionne pas de conjoint, le bureau du contrôleur des armes à feu sera prévenu qu'un permis a été émis.

Si, au niveau local, il se trouve qu'on a d'autres informations, le responsable local en tiendra compte.

Le sénateur Milne: Ce n'est pas très réaliste de penser que le contrôleur des armes à feu connaît la famille de tout le monde.

M. Plouffe: Effectivement, mais en même temps, nous prendrons pour acquis que les gens sont de bonne foi lorsqu'ils envoient une demande.

M. Bartlett: Sénateur Milne, lorsqu'une personne sollicite un permis d'acquisition, la demande doit être signée par deux personnes qui connaissent le requérant depuis au moins trois ans qui doivent lire la demande et attester que, à leur connaissance, les informations contenues dans cette demande sont exactes.

Lorsque ces deux personnes signent le formulaire, on suppose qu'elles savent si le requérant a un conjoint. C'est donc une vérification supplémentaire des informations soumises par l

The form itself will have instructions as to how to fill it out and what information must be on that form.

There may also be something on the form warning applicants that it is an offence under the Firearms Act to make a false statement when obtaining a licence. To omit information about a spouse would be a false statement when procuring a licence.

Senator Milne: That sets my mind a little more at ease.

I am a bit concerned about section 15 of the regulations which provides that a CFO shall consider revoking a licence if he becomes aware that a licence holder has been involved in an act of domestic violence.

What will be the threshold there? How will you define an act of domestic violence? Is it the fact that someone says that they have been violent? Is it the fact that the police have been called, that they have been charged, or that they have actually been convicted? Somewhere along the line, there must be a threshold.

Mr. Bartlett: It certainly does not require a charge as such, or a conviction. In most cases, the source of the information will be the police. When domestic violence takes place and the police are called or it otherwise comes to the notice of the police, a current report ends up on the police database. That will be the primary source of this information.

Information can also come to the notice of the chief firearms officer in other ways. Transition houses and groups like that may well take it upon themselves to advise firearms officers when they are aware that domestic violence is taking place. The source of the information could be varied, but it will be primarily police reports. It certainly does not require a charge or conviction.

The intent is a consideration of revocation when there is an act of domestic violence, and that is a fairly broad category. It does not mean simply that someone has said violence has taken place. That information must be investigated and verified and confirmed in some fashion so that the firearms officer knows he is acting on the basis of proper information.

Senator Milne: When restricted firearms are stored in a home, they must be inoperable by means of a locking device or by removing the bolt or whatever. The same requirement is not repeated when the restricted firearm is displayed in a place other than a dwelling house. Should this be added to the section?

Mr. Bartlett: The requirements for display are somewhat different but, nonetheless, I think adequate to ensure that the firearms are adequately secured. There are requirements that they be attached to a structure and a variety of requirements that replace the locking requirement which is applicable to the storage situation. There are other requirements that are applicable to the display situation to achieve the same objective.

requérant. Quant au formulaire, il contiendra des instructions sur la façon de le remplir et sur la nature des informations.

Il y aura peut-être aussi quelque chose pour avertir les requérants que toute fausse déclaration constitue une contravention à la Loi sur les armes à feu. Omettre de mentionner un conjoint lorsqu'on demande un permis serait une fausse déclaration.

Le sénateur Milne: Cela me rassure un peu.

L'article 15 des règlements qui prévoit que le contrôleur des armes à feu pourra révoquer un permis s'il s'aperçoit que son titulaire a été mêlé à un acte de violence au foyer m'inquiète un peu.

Où se situera la limite? Comment allez-vous faire pour définir un acte de violence au foyer? Suffira-t-il que quelqu'un prétende qu'il y a eu violence? Faudra-t-il qu'on ait appelé la police, qu'une personne ait été inculpée ou qu'elle ait été reconnue coupable? Il va falloir déterminer où se trouve la limite.

M. Bartlett: Il est certain qu'il ne sera pas nécessaire de porter une accusation ou de faire reconnaître la culpabilité. Dans la plupart des cas, l'information viendra de la police. Lorsqu'il y a un acte de violence au foyer, lorsque la police est appelée à intervenir ou encore lorsqu'elle prend connaissance d'un tel acte d'une autre façon, un rapport est rédigé et ce rapport aboutit dans la base de données de la police. Ce sera la principale source d'information dans ce cas.

Des informations peuvent également parvenir au contrôleur des armes à feu par d'autres moyens. Les responsables des maisons de transition, par exemple, pourraient fort bien prendre sur eux de prévenir les contrôleurs des armes à feu lorsqu'ils prennent connaissance de certains cas. Il y aura probablement d'autres sources d'information, mais la principale sera constituée par les rapports de police. En tout cas, on n'aura pas besoin d'une inculpation et il ne sera pas nécessaire non plus que la culpabilité soit établie.

On veut pouvoir envisager une révocation en cas de violence au foyer; c'est une catégorie très large. Il ne suffit pas qu'on entende parler d'un incident de violence au foyer, il faudra s'informer et vérifier ces allégations, les confirmer pour que le contrôleur des armes à feu prenne la décision sur la base d'informations solides.

Le sénateur Milne: Lorsque des armes à autorisation restreinte sont entreposées dans une maison, il faut les rendre inutilisables en les mettant sous clé ou en enlevant le verrou, etc. Cette condition n'existe pas lorsqu'une arme à autorisation restreinte est exposée ailleurs que dans une maison d'habitation. Est-ce qu'il ne faudrait pas ajouter cela?

M. Bartlett: Les exigences dans le cas d'armes qui sont exposées sont un peu différentes, mais je trouve qu'elles sont suffisantes sur le plan de la sécurité. Elles doivent être attachées à une structure et la serrure qui est exigée dans le cas d'un entreposage est remplacée par d'autres exigences. Lorsqu'une arme est exposée, les conditions sont différentes, mais l'objectif reste le même.

Senator Ghitter: I wish to return to the issue of costs in order to develop it a bit further.

I understand that a few of the provinces will not participate in your program. How many provinces fall into that category?

Mr. Mosley: At present, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, and the Northwest Territories are in that category.

Senator Ghitter: By stating that they will not participate in the program, does that mean that the costs they would have otherwise assumed would now be paid by the federal government?

Mr. Mosley: That assumption is based on the belief that the province would assume the costs. The program is almost entirely paid for by the federal government through transfers to the provinces and, of course, the costs that are incurred at the federal level directly. We manage an existing transfer program, for example, which pays for the office of the chief firearms officer in each jurisdiction and pays an amount for every firearms acquisition certificate issued and for every business licence issued. Every year, under the terms of agreements that have been negotiated with each jurisdiction, we pay them for the administration of the program.

Under the change in circumstances that was announced on September 26, it is our expectation that the Attorney General of Canada will name the chief firearms officer for each of those jurisdictions. The administration will be done by that officer, and it will be run without the involvement of the province or territory, as the case may be. There will be transfers. If, for example, it is done by the RCMP within those provinces, there would be a transfer from the funds administered by the Department of Justice to the RCMP for the purpose of running the office and the other duties with which they will be involved.

Senator Ghitter: Has the fact that some jurisdictions will not be participating added to your budgetary expenditure and, if so, by how much?

Mr. Mosley: We expect there will be some marginal increases in the costs of the administration in the program. We have done some work on that to get a sense of what it might be.

Senator Ghitter: Mr. Rock said a year ago that there would be some \$17.9 million which would be allocated to the provinces to help them defray their expenses. Is that still your number?

Mr. Mosley: I am not in a position to answer that question, Senator Ghitter. As I mentioned earlier, we will be in negotiations with the provinces on that very point, and I cannot tell you at this time what the ultimate figure will be.

Senator Ghitter: Again, we really do not know what this system will cost. You cannot give us any indication as to the costs we are facing here?

Mr. Mosley: Minister Rock indicated the figures for the set-up, the design, and construction of the system. Our estimates are that we are still within the figures that were presented to Parliament last year.

Le sénateur Ghitter: J'aimerais revenir un instant sur la question des coûts.

Je crois comprendre que certaines provinces ne participeront pas à votre programme. Combien de provinces sont dans ce cas?

M. Mosley: Pour l'instant, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et les Territoires du Nord-Ouest appartiennent à cette catégorie.

Le sénateur Ghitter: En refusant de participer au programme, est-ce qu'elles forcent le gouvernement fédéral à assumer les frais dont elles se seraient chargées autrement?

M. Mosley: Cette hypothèse suppose que les provinces seront responsables des coûts. Or, le programme est pratiquement entièrement aux frais du gouvernement fédéral dans le cadre des transferts aux provinces, et évidemment, à cause des coûts dont le gouvernement fédéral est responsable directement. Nous administrons le programme de transfert actuel, par exemple, qui sert à payer les frais des bureaux des contrôleurs des armes à feu dans chaque province et à verser une certaine somme pour chaque autorisation d'acquisition d'armes à feu émise et pour chaque permis d'entreprise. Aux termes des ententes négociées avec les divers gouvernements, chaque année nous leur payons les frais encourus pour l'administration du programme.

Avec les changements annoncés le 26 septembre, nous pensons que le procureur général du Canada nommera un contrôleur des armes à feu dans chacune de ces provinces. Ce responsable se chargera de l'administration, et il n'y aura pas d'ingérence provinciale ou territoriale dans cette administration. Il y aura des transferts. Par exemple, si la tâche est confiée à la GRC dans ces provinces, le ministère de la Justice transférera des fonds à la GRC pour permettre à celle-ci de faire marcher le bureau et d'exécuter les autres tâches nécessaires.

Le sénateur Ghitter: Est-ce que le fait que certaines provinces ne participent pas a fait augmenter vos dépenses budgétaires, et dans ce cas, de combien?

M. Mosley: Nous nous attendons à des augmentations de coûts marginales sur le plan de l'administration du programme. Nous nous sommes penchés sur la question pour essayer de déterminer ce que cela représentera.

Le sénateur Ghitter: M. Rock a déclaré il y a un an que 17,9 millions de dollars seraient alloués aux provinces pour les aider à couvrir leurs dépenses. Est-ce que ce chiffre est toujours valable?

M. Mosley: Je ne peux pas répondre à cette question, sénateur Ghitter. Comme je l'ai dit plus tôt, c'est justement une chose que nous allons négocier avec les provinces, et je ne peux pas vous donner un chiffre définitif pour l'instant.

Le sénateur Ghitter: Je le répète encore une fois, nous ne savons pas combien ce système coûtera. Vous ne pouvez pas nous donner un ordre d'idée?

M. Mosley: M. Rock a cité des chiffres pour le démarrage, la conception du système et son élaboration. Nous avons l'impression que les chiffres annoncés au Parlement l'année dernière sont toujours valables.

Senator Ghitter: And you do not know the rest of the costs?

Mr. Mosley: Those costs relate more to the ongoing administration of the program as opposed to the design and development and start-up. We expect the processing costs may be somewhat more expensive. That depends on arrangements that we make with the RCMP if they are to administer the program in those jurisdictions.

The chief firearms officer may be more costly in a particular province than that officer would be today, and the cost at the local level may be higher. Those are issues that remain under discussion and those discussions have not yet reached a conclusion.

Senator Gigantès: Perhaps I understood you. I had the impression that if the provinces participated, the federal government would give them the money to defray the cost of their participation.

Mr. Mosley: That is correct.

Senator Gigantès: If the provinces do not participate and the federal government does the work by itself, then it will spend the same amount of money, approximately, running the program which the provinces do not want to run? Am I wrong in that regard?

Mr. Mosley: The costs would be approximately the same. However, as I said to Senator Ghitter, I am not sure that the costs for administration within a particular province will be identical if the work is run by that province or that jurisdiction. We will, of course, by 1998-99, have a much better idea of what the costs will be because we will have concluded our arrangements for the delivery of the program and settled on a figure to be transferred internally to the federal agency which will administer the program.

Senator Gigantès: I am a little confused on this. Let us take province "X" and not compare it to other provinces. If province "X" participates, you will give to Province "X", "Y" dollars. If province "X" does not participate, the federal government will spend "Y" dollars directly, with some small differences. Is this what you said?

Mr. Mosley: That is more or less correct. Each of the provinces is different. Over the years, provinces have adopted different mechanisms for the administration of the existing program. For example, in the province of Quebec, it is semi-centralized through, I think, six regional offices of the Sûreté du Québec. All of the applications for firearms acquisition certificates go into each of those offices. There are different set ups in other provinces.

For those provinces remaining in the program, the amount you have referred to as "Y" will be arrived at through negotiations with them as to what is a suitable amount for their jurisdiction. Much of that is based on the volume of transactions. If they have "X" transactions, there will be an amount of money related to that volume. If we are dealing with a federal agency, we will go through similar discussions with that federal agency to arrive at the amount to be transferred internally to the agency from the resources allocated to the Department of Justice for the program.

Le sénateur Ghitter: Et connaissez-vous les autres coûts?

M. Mosley: Il s'agit surtout de l'administration permanente du programme et non plus de la conception, de l'élaboration et du démarrage. En ce qui concerne les coûts de traitement, nous pensons qu'ils pourraient être un peu plus élevés. Cela dépendra des ententes que nous signerons avec la GRC si cet organisme doit administrer le programme dans ces provinces.

Le contrôleur des armes à feu pourrait coûter plus cher dans certaines provinces que le contrôleur actuel, et les coûts pourraient être plus élevés également au niveau local. Les discussions sur ces questions-là se poursuivent et nous ne sommes pas encore parvenus à une conclusion.

Le sénateur Gigantès: Peut-être vous ai-je mal compris; j'avais l'impression que si les provinces participaient, le gouvernement fédéral leur donnerait l'argent pour couvrir leurs frais.

M. Mosley: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: Si les provinces ne participent pas et que le gouvernement fait le travail lui-même, il dépensera les mêmes sommes d'argent, approximativement, pour administrer le programme que certaines provinces ne veulent pas administrer. Est-ce que je me trompe?

M. Mosley: Les coûts seraient à peu près identiques, mais comme je l'ai dit au sénateur Ghitter, je ne suis pas certain qu'il en coûtera exactement la même chose pour l'administration du programme dans une province donnée si le travail est effectué directement par la province. Évidemment, d'ici 1998-1999, nous aurons une bien meilleure idée des coûts car les accords sur l'exécution du programme auront été arrêtés et on saura combien d'argent doit être transféré à l'interne à l'organisme fédéral chargé d'administrer le programme.

Le sénateur Gigantès: Je ne comprends pas très bien. Prenons la province «X», et ne faisons pas de comparaison avec les autres provinces. Si la province «X» participe, vous allez lui donner «Y» dollars. Si la province «X» ne participe pas, le gouvernement fédéral va dépenser «Y» dollars directement, à quelques dollars près. C'est bien ce que vous avez dit?

M. Mosley: C'est à peu près exact. La situation est différente dans chacune des provinces. Au cours des années, les diverses provinces ont adopté des mécanismes différents pour administrer le programme actuel. Par exemple, au Québec, il y a une semi-centralisation, et cela passe, je crois, par six bureaux régionaux de la Sûreté du Québec. Toutes les demandes d'autorisation d'acquisition d'arme à feu parviennent à ces bureaux. Le système est différent dans d'autres provinces.

En ce qui concerne les provinces qui continuent à adhérer au programme, la somme que vous avez désignée comme étant «Y» sera fixée à l'issue de négociations avec ces provinces, individuellement. Tout cela dépend beaucoup du volume de transactions. Une province qui a «X» transactions devra recevoir une somme d'argent liée à ce volume. De la même façon, nous discuterons avec l'organisme fédéral qui sera chargé d'administrer le programme dans les autres provinces et nous nous mettrons d'accord sur le transfert interne à partir des ressources allouées au

The amounts may vary. At this point in time, I cannot give you a specific projection.

Senator Ghitler: I am a little confused now with respect to enforcement. There is an enforcement cost that relates to this issue. For example, let us say the City of Winnipeg with their local police force is in the position of enforcing your regulations under this act. Do you compensate the City of Winnipeg for their police costs?

Mr. Mosley: It depends upon the nature of the role they are playing. If it is enforcement in the sense of a crime having been committed under the provisions that relate to Bill C-68 in the Criminal Code, then, no, they would not be compensated. That falls within the normal administration of criminal justice by the province and is internal to the province. We are not involved in that. They would not be compensated.

If there are administrative costs in relation to the Firearms Act, then, yes, we will probably have an arrangement with the City of Winnipeg whereby they would be compensated for those services.

Senator Ghitler: Does that mean that you will have to enter into arrangements with every municipality that has their own police force to have some contractual arrangement with them?

Mr. Mosley: No. It means that in the provinces where the province is not administering the program, we may end up entering into arrangements with the municipal forces. There are not that many in the western provinces. The major cities have them. If we cannot arrive at a suitable arrangement, we may enter into a contract with the RCMP. The RCMP are contracted by the provinces to deliver police services. There is no reason why we cannot also enter into an agreement with them to deliver services in relation to the administration of the act.

Senator Ghitler: Have you estimated the costs that will relate to the enforcement aspects of this legislation? Do you have any cost estimates in that respect?

Mr. Mosley: Do you mean in terms of the enforcement side?

Senator Ghitler: I mean administratively, enforcement, checking people out and all those things.

Mr. Mosley: We have a reasonable sense of what the costs will be on the administrative side. We have not estimated the costs on the enforcement side.

Senator Ghitler: Can you give me an indication as to the costs on the administration side that you say you have?

Mr. Mosley: Forgive me, senator, but we are in a situation whereby we will be negotiating agreements with provinces and possibly municipalities for the administration of the program. In those circumstances, I do not think it is appropriate for me to give you an estimate of costs. It may be completely off base. Again, cost will be the subject of negotiation. I cannot give you a figure and say what it will be.

Senator Ghitler: Madam Chair, I do not want to speak for the taxpayers of the country who have been observant and concerned about the costs of this program. I guess this does not relate to the

ministère de la Justice pour le programme. Ces sommes peuvent varier. Pour l'instant, je ne peux pas vous donner de chiffres exacts.

Le sénateur Ghitler: Il y a quelque chose que je ne comprends pas très bien au sujet du contrôle de l'application. Ce contrôle va coûter quelque chose. Par exemple, supposons qu'on charge la police de Winnipeg de contrôler l'application des règlements relatifs à cette loi. Est-ce que vous allez verser une compensation à la Ville de Winnipeg pour les frais engagés par sa police?

M. Mosley: Cela dépend du rôle qu'ils joueront. Si un crime est commis, qui relève de dispositions liant le projet de loi C-68 au Code criminel, dans ce cas, non, il n'y aura pas de compensation. Cela relève de l'administration normale de la justice criminelle dans la province; c'est une question d'intérêt provincial. Nous n'avons rien à voir avec cela. Il n'y aurait pas de compensation.

Par contre, s'il s'agit de coûts administratifs liés à l'administration de la Loi sur les armes à feu, dans ce cas-là, oui, nous aurions probablement une entente avec la Ville de Winnipeg en vue d'une compensation.

Le sénateur Ghitler: Est-ce que cela va vous obliger à signer des ententes avec toutes les municipalités qui ont leurs propres services de police?

M. Mosley: Non, cela signifie que les provinces qui ont choisi de ne pas administrer le programme pourraient devoir signer de telles ententes avec les services de police municipaux. Il n'y en a pas tellement dans les provinces de l'Ouest. Les grandes villes ont des services de police, et si nous ne réussissons pas à nous mettre d'accord, il est possible que nous signions un contrat avec la GRC. Les provinces signent des contrats avec la GRC, qui se charge alors de la police. Il n'y a aucune raison pour que nous ne fassions pas la même chose en ce qui concerne l'administration de la loi.

Le sénateur Ghitler: Avez-vous cherché à évaluer les coûts du contrôle de l'application de la loi? Avez-vous des évaluations?

M. Mosley: Vous voulez dire pour le contrôle de l'application?

Le sénateur Ghitler: Je parle des activités administratives, contrôle de l'application, vérifications, etc.

M. Mosley: Nous avons une bonne idée de ce que seront les coûts administratifs. Nous n'avons pas évalué les coûts du contrôle de l'application.

Le sénateur Ghitler: Vous dites que vous avez une idée des coûts administratifs; à combien s'élèvent-ils?

M. Mosley: Sénateur, je vous prie de m'excuser, mais en ce moment, nous sommes en train de négocier des accords avec les provinces et peut-être avec des municipalités pour l'administration du programme. Dans ces circonstances, je ne pense pas pouvoir vous donner une évaluation des coûts. Cela pourrait être tout à fait faux. Je le répète, ces coûts vont faire l'objet de négociations. Je ne peux pas vous donner un chiffre.

Le sénateur Ghitler: Madame la présidente, je ne veux pas prendre le parti des contribuables qui suivent cette affaire et qui s'inquiètent des coûts du programme. Cela n'a probablement rien

regulations; however, it seems we are not getting much of an answer with respect to the costs. I find that a little disconcerting. Perhaps this is not the place to bring up that point.

Senator Gigantès: Madam Chair, I must say I have sympathy for Senator Ghitter on this point. We are part of the legislative process of Canada. We are not being given information about the money. One of our main purposes is to know how much will be spent.

Senator Beaudoin: I am very interested in this debate. I am surprised about one thing that has not been raised so far. In our country, criminal procedure comes under federal authority. That is clear-cut. The administration of justice, civil and criminal, falls under the jurisdiction of the provinces. In Quebec and Ontario, we have our own police forces. We pay for those services. You pay in Toronto and we pay in Montreal, Quebec City, et cetera. Some of the other provinces have a different system. I do not think Ottawa is paying for administration of the Criminal Code.

Why do you make a difference between this case and the Criminal Code, saying that this act is valid because it comes under the federal criminal law power? I am surprised that we are talking about the question of money in terms of the administration of justice, which falls under provincial jurisdiction. Do I understand that you will have to reimburse some provinces? What about Quebec and Ontario who are also spending a lot of money?

Mr. Mosley: Do not misunderstood me, senator. Quebec and Ontario will be reimbursed. There will be a financial agreement, as there is now, with both those provinces.

Your points are very good. It is somewhat anomalous for the federal government to be paying provinces for the administration of this program. That was a decision made back in 1977-78 when the modern era firearms control program was adopted and put into place. We have had financial agreements with the jurisdictions since that time.

One example of legislation which is supported under the criminal law power is the Narcotic Control Act. The Supreme Court of Canada in the Hauser decision, which was rendered almost 20 years ago, declared that the base for that legislation was the criminal law power. We enforce the Narcotic Control Act through much of the country. It is also enforced by the province of Quebec and, to a limited degree, in New Brunswick. However, we pay for those prosecutions, notwithstanding the fact that one could argue —

Senator Beaudoin: Just a minute, please. The Supreme Court said clearly in the Hauser case that the Narcotic Control Act comes under the residual power of the Parliament of Canada. They have the right to prosecute. They have to pay for the prosecution. That is because it is not the administration of justice. It is administered by the federal authority under one power in

à voir avec les règlements, mais j'ai l'impression qu'en ce qui concerne les coûts, on ne nous dit pas grand-chose. Cela me paraît quelque peu déconcertant. Peut-être le moment n'est-il pas bien choisi pour parler de cela.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, je dois dire que je comprends tout à fait la position du sénateur Ghitter à ce sujet. Nous faisons partie de l'appareil législatif du Canada, et pourtant, on refuse de nous donner des informations sur les aspects financiers. Or, si nous sommes ici, c'est justement pour déterminer combien d'argent sera dépensé.

Le sénateur Beaudoin: Voilà un débat qui m'intéresse particulièrement. Je suis surpris qu'un sujet n'ait pas encore été soulevé; dans notre pays, la procédure criminelle relève de l'autorité fédérale. C'est très clair. L'administration de la justice, civile et criminelle, est de la compétence des provinces. Au Québec et en Ontario, nous avons nos propres forces de police. Ce sont des services que nous payons. À Toronto, vous payez, et de notre côté, nous payons à Montréal, à Québec, et cetera. Dans d'autres provinces, le système est différent. Je ne pense pas qu'Ottawa paie pour l'administration du Code criminel.

Pourquoi faites-vous une différence entre le cas qui nous occupe et le Code criminel? Pourquoi nous dites-vous que cette loi est valide parce qu'elle relève du pouvoir fédéral en matière de droit pénal? Je suis surpris d'entendre parler d'argent en ce qui concerne l'administration de la justice, puisque cela relève de la compétence provinciale. Voulez-vous dire que vous allez devoir rembourser certaines provinces? Et qu'en est-il du Québec et de l'Ontario qui dépensent également beaucoup d'argent?

M. Mosley: Ne vous méprenez pas, sénateur. Le Québec et l'Ontario seront remboursés. Une entente financière sera signée avec ces deux provinces, tout comme il en existe déjà une.

Vos observations sont excellentes, et le fait que le gouvernement fédéral paie les provinces pour l'administration de ce programme constitue une anomalie. Toutefois, c'est une décision qui a été prise en 1977-1978, lorsque le programme de l'ère moderne pour le contrôle des armes à feu a été adopté. Depuis lors, nous avons des ententes financières avec les provinces.

La Loi sur les stupéfiants est un exemple de loi qui relève du pouvoir en matière de droit criminel. À l'occasion de l'affaire Hauser, qui remonte à près de 20 ans, la Cour suprême du Canada avait déclaré que le pouvoir en matière de droit criminel constituait le fondement de cette loi. Nous sommes chargés de l'application de la Loi sur les stupéfiants dans presque tout le pays. La province de Québec et, dans une certaine mesure, le Nouveau-Brunswick, contrôlent également l'application de cette loi. Toutefois, c'est nous qui payons pour ces poursuites, et pourtant on pourrait prétendre...

Le sénateur Beaudoin: Attendez un instant. Dans l'affaire Hauser, la Cour suprême a conclu très clairement que la Loi sur les stupéfiants relevait du pouvoir résiduel du Parlement du Canada. C'est le Parlement qui a le droit de poursuivre, et pour cette raison, c'est lui qui doit payer pour ces poursuites. Il en est ainsi parce qu'il ne s'agit pas d'administration de la justice. Cela

section 91. That is the residual power. They do that for any province.

Your answer is very interesting, too. You say that if you pay for the other provinces in terms of this firearms legislation, you will do the same thing for Quebec and Ontario. That is fair enough.

However, we have made some distinction here. In the case of narcotic controls, obviously, it comes under peace, order and good government, and not the criminal law power, in which case, of course, they have to pay for it.

Senator Gigantès: "They" meaning who?

Senator Beaudoin: The federal government. In the Hauser case, the court stated that it comes under the federal authority.

I am not convinced; yet that this goes outside criminal law and criminal procedure. I think this act is valid because it comes under the criminal law and criminal procedure.

The Chair: For the purposes of clarification, the entire act does not come under the Criminal Code, does it?

Senator Beaudoin: Do you mean the Criminal Code proper? I do not mean the Criminal Code that is sold in a special book, but under the criminal law power of the Government of Canada.

This is why, in practice, a lawyer may pretend that the provinces should pay for that but the idea will not be popular, I am sure.

That is not my question. Rather, it is the following: You say to me that Ottawa will pay for any province. Fair enough. If that is the case, I have no other preoccupation.

My other question is regarding aboriginals. Section 2(3) reads as follows:

For greater certainty, nothing in this Act shall be construed so as to abrogate or derogate from any existing aboriginal or treaty rights of the aboriginal peoples of Canada under section 35 of the Constitution Act, 1982.

That is very good; I agree with that. Even if it were not there, we would still have to respect the rights of aboriginals because they protected are in the Constitution. The Constitution is more important than the bill; the bill must comply with the Constitution.

Does this mean, in practice, that when you drafted the regulations applicable to the aboriginal nations or people, you have taken care of this? I assume so, because you are experts in law. Am I to understand that nothing in those regulations is contradicting to any extent the treaty rights of aboriginal people? They will ask you that question, I am sure, but I will take the lead on this.

est administré par les autorités fédérales en vertu du pouvoir prévu par l'article 91. C'est le pouvoir résiduel. C'est la même chose pour n'importe quelle province.

Votre réponse est très intéressante également. Vous dites que si vous remboursez les autres provinces pour leurs frais relatifs au contrôle de l'application de la loi sur les armes à feu, vous devrez faire la même chose pour le Québec et l'Ontario. C'est juste.

Toutefois, il faut faire une distinction. Dans le cas du contrôle concernant les stupéfiants, il est certain que la paix, l'ordre et le bon gouvernement sont impliqués, et non pas le pouvoir en matière de droit criminel. Dans ce dernier cas, évidemment, ce sont eux qui doivent payer.

Le sénateur Gigantès: Qu'entendez-vous par «eux»?

Le sénateur Beaudoin: Le gouvernement fédéral. Dans l'affaire Hauser, le tribunal a conclu que cela relevait de l'autorité fédérale.

Je ne suis toujours pas convaincu que cela échappe au droit criminel et à la procédure criminelle. À mon avis, si cette loi est valide, c'est justement parce qu'elle relève du droit criminel et de la procédure criminelle.

La présidente: Une précision; l'ensemble de la loi ne relève pas du Code criminel, n'est-ce pas?

Le sénateur Beaudoin: Vous voulez dire le Code criminel proprement dit? Je ne vous parle pas du Code criminel qui est publié à part, mais bien du pouvoir du gouvernement du Canada en matière de droit criminel.

C'est la raison pour laquelle, en pratique, un avocat peut prétendre que les provinces devraient en assumer les frais, mais l'idée risque ne de pas être très populaire.

Toutefois, là n'est pas ma question. Ce qui m'intéresse, plutôt, c'est que vous me dites qu'Ottawa paiera pour n'importe quelle province. C'est très bien. Dans ce cas, je n'ai pas d'autres inquiétudes.

J'ai une autre question au sujet des Autochtones. L'alinéa 2(3) dit:

Il est entendu que la présente loi ne porte pas atteinte aux droits — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada visés à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Voilà qui est excellent, et je suis d'accord. Et si ce n'était pas là, nous serions tout de même tenus de respecter les droits des Autochtones puisqu'ils figurent dans la Constitution. La Constitution l'emporte sur cette loi; cette loi doit s'aligner sur la Constitution.

Cela veut-il dire, dans la pratique, qu'en rédigeant les règlements applicables aux nations et aux peuples autochtones, vous en avez tenu compte? Je le suppose, car c'est vous les experts juridiques. Dois-je comprendre qu'aucune des dispositions contenues dans ces règlements ne porte atteinte, d'une façon ou d'une autre, aux droits conférés par les traités aux peuples autochtones? Je suis sûr qu'ils vous poseront cette question mais je me permets de la poser avant eux.

Mr. Bartlett: The purpose of the aboriginal regulations is to help to ensure that the overall scheme of the act and the regulations does not infringe aboriginal treaty rights, or infringes them as little as possible, ensuring that any infringement would be justifiable in the view of the court.

It will be the Supreme Court of Canada, I assume, which will tell us whether or not the overall scheme does stay within the constitutional bounds. Certainly one of the purposes of those regulations is to help ensure that that is the case.

Senator Beaudoin: I agree with the interpretation rule. That is a good section. However, am I to understand that, when you drafted those regulations, you had in mind all the time the treaty rights awarded to the aboriginal nations by the Constitution of Canada? I am presuming so, but I want to ask that for the purposes of the record.

Mr. Bartlett: Very much so. The purpose of those regulations is to deal with the fact that aboriginal people have specific rights under section 35 of the Constitution Act and to ensure that the act and the regulations do not infringe those rights.

The Chair: To return for a moment to Senator Beaudoin's first question, I would request some clarification. The original act passed, entitled Bill C-68, had two parts. One was a Firearms Act which dealt specifically with the kinds of rules and regulations that we are discussing today. The other part, however, was a significant amendment to the Criminal Code.

From what I understand, those parts that are now in the Criminal Code will continue to be administered by the provinces. However, there are also the aspects with respect to the Firearms Act. We already had a Firearms Act, and it is now in a different form. If we talk about firearms acquisition certificates, if we talk about the legislation in 1978, if we talk about legislation passed under the previous administration, many of those things were paid for by the federal government to the provinces. Is that not correct?

Mr. Mosley: Both aspects of Bill C-68 — the Firearms Act as well as those amendments to the Criminal Code — are based on the criminal law power.

Most of the provinces will be involved directly in both aspects as well. They will be administering the Firearms Act and they will be continuing to enforce the Criminal Code provisions as they always have. Our expectation is that those provinces that opt out of the administration of the licensing and registration systems of Bill C-68 will continue to enforce the Criminal Code. We have had no indication to the contrary. In fact, discussions with provincial officials have led to the conclusion that there is no reason to believe that they will not enforce the Criminal Code, as they do for the entire document.

The question of whether elements of Firearms Act are enforced by peace officers within a province that has opted out is an issue which remains to be discussed. There may be municipal police agencies within a province that are prepared to enforce those elements of the Firearms Act. Any peace officer, in the province

M. Bartlett: Ces règlements visant particulièrement les Autochtones doivent permettre de veiller à ce que le but recherché par la loi et par ses règlements ne porte pas atteinte aux droits conférés aux Autochtones par les traités, ou le moins possible et dans une mesure justifiable aux yeux des tribunaux.

Je suppose que c'est la Cour suprême du Canada qui doit nous dire si nous avons ou non outrepassé les limites fixées par la Constitution. C'est justement un des objectifs de ces règlements particuliers.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec la règle d'interprétation. C'est un bon article. Cependant, dois-je comprendre que vous avez rédigé ces règlements en ayant constamment à l'esprit les droits conférés par les traités aux nations autochtones et consacrés par la Constitution du Canada? C'est ce que je suppose, mais j'en voudrais la confirmation.

M. Bartlett: Absolument. Ces règlements tiennent compte du fait que les peuples autochtones ont des droits particuliers conférés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle et ils garantissent que ni la loi ni ses règlements ne portent atteinte à ces droits.

La présidente: J'aimerais revenir un instant sur la première question du sénateur Beaudoin et vous demander quelques éclaircissements. La loi qui a été adoptée, le projet de loi C-68, comportait deux parties. La première, la Loi sur les armes à feu, concernait précisément le genre de règles et de règlements dont nous discutons aujourd'hui. La deuxième, cependant, concernait une modification importante apportée au Code criminel.

Sauf erreur, les dispositions qui figurent maintenant dans le Code criminel continueront à être administrées par les provinces. Il reste cependant les aspects concernant la Loi sur les armes à feu. Nous avions déjà une Loi sur les armes à feu et elle revêt désormais une forme différente. Qu'il s'agisse des autorisations d'acquisition d'armes à feu, de la loi de 1978, de la loi adoptée par le gouvernement précédent, dans la plupart des cas, le gouvernement fédéral remboursait les coûts subis par les provinces. N'est-ce pas?

M. Mosley: Les deux parties du projet de loi C-68 — la Loi sur les armes à feu ainsi que les modifications apportées au Code criminel — se fondent sur les pouvoirs en matière de droit criminel.

La majorité des provinces seront concernées par ces deux aspects. Elles administreront la Loi sur les armes à feu et elles continueront à faire respecter les dispositions du Code criminel comme elles l'ont toujours fait. Nous nous attendons à ce que les provinces qui décideront de ne pas elles-mêmes délivrer les permis et enregistrer les armes à feu selon le système prévu par le projet de loi C-68, continueront à faire appliquer le Code criminel. Il n'y a rien qui puisse faire penser le contraire. En fait, nos discussions avec nos homologues provinciaux nous amènent à conclure qu'il n'y a aucune raison de croire qu'ils ne feront pas appliquer le Code criminel comme ils le font pour tout le reste.

Par contre, la question de savoir si certains aspects de la Loi sur les armes à feu peuvent être confiés aux policiers d'une province non participante n'est pas encore résolue. Il est possible que certains services de police municipaux d'une province soient prêts à se charger de faire respecter certains aspects de la Loi sur les

of Ontario, for example, is entitled to lay a charge regarding a contravention of a federal or provincial statute. The question as to who may have carriage of the action will have to be addressed.

Ontario is staying in. The three prairie provinces have indicated they do not wish to be part of the administration of the Firearms Act. However, we would expect that municipal forces in those provinces would continue to be involved in the enforcement of that act, whoever is doing the purely administrative side of the arrangement.

Senator Beaudoin: How can a province opt out unless it is provided for in the act?

Mr. Mosley: There is no clear, express authority to opt out, but the power to appoint a chief firearms officer is discretionary, so by choosing not to appoint a chief firearms officer, the responsibility then rests on the Attorney General of Canada.

Senator Beaudoin: That is a problem. The provinces have the duty to administer justice in their own province, according to the division of powers. That is not just something I say; it is in the Constitution. How can they opt out of the administration of a statute duly adopted by the Parliament of Canada under section 91, unless you authorize them to do that by the act? I have a little concern with that. I would like to think more about it and come back to this.

It is strange, because it is the law of the land.

Senator Gigantès: Does the act authorize them to opt out?

Senator Beaudoin: I saw in the newspaper that some provinces may challenge the authority of some sections of that statute, but to me, it is quite another subject. I do not know if they are right or wrong. I would like to think a little more about it, but let us suppose they are right. They are still bound by the act until the Supreme Court of Canada says that it is *ultra vires* or unconstitutional. It is the law of the land until it is declared to be offending the Constitution.

I do not want to prolong the debate.

Mr. Mosley: I am by no means a constitutional scholar as is the honourable senator. I would refer him to the decisions of the Supreme Court of Canada in the mid-1980s known as the CN Transport and Wetmore decisions. They relate very much to the point you are raising. You may want to have a look at those decisions.

It is my understanding that the province is not compelled to administer the Firearms Act, in part because of the discretionary aspect of the appointment of the chief firearms officer. Generally, in relation to federal legislation, the power that is vested in them with regard to the administration of justice does not carry with it a commensurate obligation to administer federal legislation.

Senator Beaudoin: I agree that the attorney general of each province has a certain discretion. As to how far they may go, I must take under advisement.

armes à feu. En Ontario, par exemple, les policiers sont autorisés à dresser procès-verbal pour toute infraction à une loi provinciale ou fédérale. La question de savoir qui se chargera des poursuites reste encore à régler.

L'Ontario est d'accord. Les trois provinces des Prairies ont indiqué qu'elles ne souhaitaient pas se charger de l'administration de la Loi sur les armes à feu. Cependant, nous nous attendons à ce que les services de police municipaux de ces provinces continuent à faire respecter la loi quelle que soit l'entente sur le plan purement administratif.

Le sénateur Beaudoin: Comment une province peut-elle décider de ne pas participer si ce n'est pas prévu par la loi?

M. Mosley: Il n'y a pas de règle explicite, à cet effet, mais étant donné que le pouvoir de nomination d'un contrôleur des armes à feu est discrétionnaire, en choisissant de ne pas nommer un contrôleur des armes à feu une province transfère automatiquement cette responsabilité au procureur général du Canada.

Le sénateur Beaudoin: C'est un problème. Les provinces ont le devoir d'administrer la justice sur leur territoire en vertu du partage des pouvoirs. Ce n'est pas moi qui le dis, c'est dans la Constitution. Comment peuvent-elles décider de ne pas administrer une loi dûment adoptée par le Parlement du Canada en vertu de l'article 91, à moins que la loi elle-même ne les y autorise? Je trouve cela un peu préoccupant. J'aimerais y réfléchir un peu plus et y revenir.

C'est étrange car c'est dans la Constitution.

Le sénateur Gigantès: La loi leur laisse-t-elle le choix?

Le sénateur Beaudoin: J'ai lu dans les journaux qu'il est possible que certaines provinces contestent certains articles de cette loi, mais c'est une autre histoire. Je ne sais pas si elles ont tort ou si elles ont raison. J'aimerais y réfléchir un peu plus, mais supposons qu'elles aient raison. Elles restent toujours liées par la loi tant que la Cour suprême du Canada ne l'aura pas déclarée *ultra vires* ou inconstitutionnelle. C'est la loi tant qu'elle n'aura pas été déclarée contraire à la Constitution.

Je ne veux pas prolonger le débat.

M. Mosley: Je ne prétends nullement en savoir autant en matière constitutionnelle que l'honorable sénateur. J'aimerais cependant le renvoyer aux décisions rendues par la Cour suprême du Canada au milieu des années 80, décisions connues sous le nom de CN Transport et Wetmore. Elles sont tout à fait pertinentes dans ce contexte. Vous devriez peut-être y jeter un coup d'oeil.

Je crois comprendre que les provinces n'ont pas l'obligation d'administrer la Loi sur les armes à feu, en partie à cause du caractère discrétionnaire de la nomination du contrôleur des armes à feu. D'une manière générale, en ce qui concerne la législation fédérale, le pouvoir qui leur est conféré concernant l'administration de la justice ne s'accompagne pas d'une obligation proportionnelle d'administrer la législation fédérale.

Le sénateur Beaudoin: Je conviens avec vous que le procureur général de la province a une certaine latitude. Par contre, pour ce qui est de savoir jusqu'où, il faut que j'y réfléchisse.

Senator Doyle: I wanted to come back for just a moment to the negotiations that Senator Ghitter was asking about. How many sets of negotiations are you talking about? Or are you talking about separate negotiations?

Mr. Mosley: At times, I feel we are in a constant state of negotiation in relation to this program. I am not sure of the number of municipalities in the three western provinces that would have their own police forces. The situation is not quite the same, Senator Doyle, as it is in Ontario or Quebec. In Ontario and Quebec, virtually every municipality has its own force. The smaller ones may contract with the Ontario Provincial Police.

In the western provinces, only the major urban centres have their own police forces. Most of the policing is, in fact, done by the RCMP. We could get you that information and try to break it down in terms of the actual number that we may have to manage.

We will be negotiating with each of the provinces and territories in relation to the level of involvement that they have in the program. The three prairie provinces have said that they will not participate in the administration. Yukon said that as well and has now come back in. They are remaining within the constitutional challenge, but they will administer the program. The Northwest Territories is opting out.

We will give some thought to try to giving you an answer to that question, but I cannot provide it at this point in time.

Senator Doyle: You said that you sometimes feel you are in constant negotiation; that brings to mind another question. Are these negotiations for a long term? Do they reopen if one municipality or one province is unhappy with the way things are going or if you are unhappy with the way the act is producing revenue or whatever it is supposed to produce? Are the negotiations constant or do they reopen?

Mr. Mosley: We are involved in constant discussions with the jurisdictions, with our federal partners and the other departments that will be involved in the administration of the program. We are involved with discussions with other outside agencies, and, of course, the private sector interests which may respond to requests for proposals that will emerge.

With each province or territory, we will ultimately arrive at a signed agreement as to the amount of the transfers to be made to them. We will arrive at a signed agreement with the RCMP in those other jurisdictions. I expect we will also arrive at agreements at some point over the course of the next year with whatever municipal level of government we need to have such agreements.

Senator Ghitter: Do you have any agreements signed now?

Mr. Mosley: There are existing financial agreements.

Senator Ghitter: Are there new ones with respect to the new legislation?

Mr. Mosley: No.

Senator Ghitter: You have been in business a year now and you have no agreements signed.

Le sénateur Doyle: Je voulais revenir un instant sur ces négociations dont parlait le sénateur Ghitter. S'agit-il d'une série de négociations? Ou s'agit-il de négociations séparées?

M. Mosley: Parfois j'ai l'impression d'être en état de négociation permanente à propos de ce programme. Je ne suis pas certain du nombre de municipalités dans les trois provinces de l'Ouest qui ont leurs propres services de police. La situation n'est pas tout à fait la même, monsieur le sénateur, qu'en Ontario ou au Québec. En Ontario et au Québec, pratiquement toutes les municipalités ont leurs propres services de police. Dans le cas des petites municipalités, il s'agit parfois d'ententes contractuelles avec la Police provinciale de l'Ontario.

Dans les provinces de l'Ouest, seuls les grands centres urbains ont leurs propres services de police. Dans la majorité des cas, en fait, la police est assurée par la Gendarmerie royale. Nous pourrions vous trouver ces renseignements et essayer de vous donner des chiffres plus précis sur ce qui nous attend.

Nous négocierons avec chaque province et avec chaque territoire son niveau de participation au programme. Les trois provinces des Prairies nous ont dit qu'elles ne participeraient pas à son administration. C'est ce qu'avait dit aussi le Yukon au départ, mais il a changé d'avis. Il continue d'en contester la constitutionnalité mais il administrera le programme. Les Territoires du Nord-Ouest ont dit non.

Nous allons réfléchir à ce que nous pouvons faire pour répondre à votre question, mais pour le moment je ne peux pas le faire.

Le sénateur Doyle: Vous avez dit avoir parfois l'impression d'être en état de négociation permanente, ce qui m'incite à vous poser la question suivante: Ces négociations portent-elles sur le long terme? Doivent-elles reprendre si une municipalité ou une province n'est pas contente de la tournure des événements ou si vous n'êtes pas contents des résultats produits par la loi? Ces négociations sont-elles définitives ou peuvent-elles être reprises?

M. Mosley: Nous sommes en discussion constante avec les provinces, avec nos partenaires fédéraux et les autres ministères qui participeront à l'administration de ce programme. Nous sommes en discussion avec d'autres organismes extérieurs et, bien entendu, avec les intéressés du secteur privé qui devront peut-être répondre aux demandes de propositions qui seront faites.

Nous finirons par aboutir avec chaque province ou chaque territoire à un accord signé sur le montant des transferts. Nous finirons par conclure un accord avec la Gendarmerie royale dans ces autres provinces. Je pense que nous parviendrons aussi à des accords dans le courant de l'année prochaine avec certaines municipalités dans les cas où c'est nécessaire.

Le sénateur Ghitter: Avez-vous déjà des accords signés?

M. Mosley: Il y a déjà des accords financiers.

Le sénateur Ghitter: Y en a-t-il de nouveaux concernant cette nouvelle loi?

M. Mosley: Non.

Le sénateur Ghitter: Cela fait un an que cela dure et vous n'avez pas encore signé d'accords!

Senator Milne: The regulations have just come out. They have not been passed yet.

Senator Ghitter: Is it necessary to have the regulations in place before you enter into any agreements?

Mr. Mosley: The regulations are necessary to implement the legislation. In our discussions with the provinces, they are interested in seeing the ultimate form of these regulations as they are made. The understanding is that we would not conclude an agreement until such time as we had finished that process, as well as any other process in which we are currently involved which may impact on the cost of services to be provided.

Senator Gigantès: This is not the ultimate form, then, is it?

Mr. Mosley: No. These are proposed regulations. They will be finalized only after this period of parliamentary review is completed.

Senator Doyle: Is there some kind of standardization of agreement so that one party will not feel that he does not want to keep his agreement because the next party got a better one?

Mr. Mosley: We will have a framework of agreements. There will be common information shared. Jurisdictions will share information between themselves. I do not think we will find ourselves in that particular position, but I expect there will be some variation between the agreements.

Senator Gigantès: Does this mean that you cannot give us any figures until you have reached this ultimate set of regulations because the agreements may differ? Your reason for not giving us figures is that you have no agreements. You have no agreements on what are the ultimate regulations and you need the ultimate regulations in order to cost them, is that it?

Mr. Mosley: We do not have agreements with the jurisdictions. We do not have finalized agreements within the federal government. We do not have contracts with the companies which will be building various portions of the system. Those are major factors in determining the ultimate cost.

There are other factors, such as the take-up rate, for example. Until we know how many people actually come forward in 1998, we will not be able to say how much the cost of operating the system will be in that year.

Senator Ghitter: I am still receiving letters from hunters and tourist operators who want to know the situation relating to clients who come from the United States and bring their gun into the country. What steps do they need to go through? Can you take me through this so I can attempt to explain the situation?

Mr. Bartlett: The sections of the act which deal with importation and exportation of firearms by individuals are the provisions which will govern the bringing in of firearms by non-residents for the purposes of hunting, target-shooting, et cetera.

Le sénateur Milne: Les règlements viennent tout juste de sortir. Ils n'ont pas encore été adoptés.

Le sénateur Ghitter: Est-il nécessaire que les règlements soient adoptés pour conclure ces accords?

M. Mosley: Les règlements sont nécessaires pour appliquer la loi. Les provinces veulent voir la forme définitive de ces règlements avant de se prononcer. Nous avons convenu de ne pas conclure d'accord avant que tout ne soit en place, avant de connaître toutes les implications au niveau des coûts.

Le sénateur Gigantès: Ce n'est donc pas la version définitive, n'est-ce pas?

M. Mosley: Non. Ce sont des projets de règlements. Ils ne deviendront définitifs qu'après cette période d'examen parlementaire.

Le sénateur Doyle: Y a-t-il une sorte d'accord standard afin que certains ne soient pas tentés de refuser par crainte que d'autres soient mieux lotis?

M. Mosley: Ces accords auront une structure commune. Il y aura communication d'informations. Les provinces se communiqueront ces informations entre elles. Je ne pense pas que cela soit automatique, mais je m'attends à ce qu'il y ait quelques variantes d'un accord à l'autre.

Le sénateur Gigantès: Cela veut-il dire que vous ne pourrez pas nous donner de chiffres tant que vous ne vous serez pas mis d'accord sur la série définitive de règlements parce qu'il pourrait y avoir des différences au niveau des accords? Si vous ne pouvez pas nous donner ces chiffres, c'est parce qu'il n'y a aucun accord de conclu. Vous n'avez pas d'accord sur les règlements définitifs et il vous les faut pour pouvoir en déterminer les coûts, c'est cela?

M. Mosley: Il n'y a pas d'accord avec les provinces. Il n'y a pas d'accord définitif au sein du gouvernement fédéral. Nous n'avons pas de contrat avec les compagnies qui mettront sur pied diverses portions du système. Ce sont des facteurs majeurs au niveau de la détermination du coût final.

Il y a d'autres facteurs, comme par exemple le taux de participation. Tant que nous ne saurons pas combien de personnes se manifesteront en 1998, nous ne pourrions pas dire combien l'administration de ce système nous coûtera pour cette année-là.

Le sénateur Ghitter: Je continue à recevoir des lettres de chasseurs et d'agents de tourisme qui ne savent toujours pas quelle est la situation de leurs clients qui viennent des États-Unis et qui apportent leur fusil. Quelles formalités doivent-ils remplir? Pourriez-vous m'aider afin que je puisse leur répondre?

M. Bartlett: Les articles de la loi qui traitent de l'importation et de l'exportation d'armes à feu par des particuliers sont les dispositions qui vont régir l'introduction d'armes à feu par des non-résidents qui veulent chasser, faire du tir à la cible, et cetera.

There will be some additional regulatory provisions to fill in the details of that process; however, they are not part of this current package. Most of the provinces are in the statute.

The licence regulations do deal with one form of licence which will affect non-residents who come into Canada and borrow a firearm.

Under the act, if they bring in their own firearms, they must declare them at the border. The declaration must be confirmed, and that confirmed declaration serves as a licence and a registration certificate for a period of 60 days. Those people do not need a licence, as such.

For those who want to borrow firearms in Canada, there is a provision in the act which allows them to have a possession licence. That licence allows them to borrow but not acquire firearms. That is addressed in the regulations. They will have to apply in advance; they will need a sponsor of some sort, depending on the purpose, whether they plan to hunt with an outfitter or with a Canadian resident or to participate in a historical re-enactment. There are several purposes set out in the regulations and there are corresponding sponsors.

Most of those who do come to hunt and use firearms for sporting purposes will be bringing their own firearms and that is not in these regulations.

Senator Ghitter: It was my understanding that the regulations would streamline the situation, so they would not be an impediment to tourists coming into our country to hunt. When should we expect to see those regulations?

Mr. Bartlett: There will be a package of regulations some time next year. They will deal with a variety of issues, import and export by individuals, registration certificates, shooting clubs and ranges. There are number of areas in which we are still engaged in consultation.

Senator Ghitter: From the point of view of shooting competitions, again, those regulations are still forthcoming?

Mr. Bartlett: Yes.

Senator Ghitter: There are additional regulations which are still in the works?

Mr. Bartlett: Yes.

Senator Ghitter: What do we tell the people who are asking us questions now? Do we just tell them to wait for the new regulations? When will this come into effect?

Mr. Bartlett: As the minister announced, the scheme will come into effect in early 1998. Perhaps everything will come into effect at the same time, licensing, regulations and border controls. Perhaps all of it will come into force as a package.

There are communications materials on the provisions of the act in regard to bringing in your own firearms. We could certainly make those available to you when you have questions.

Il y aura des dispositions supplémentaires dans les règlements pour énoncer les détails de ce processus; cependant, ils ne figurent pas encore dans les documents actuels. La plupart des provinces sont visées par la loi.

Les règlements sur les permis comportent une catégorie de permis destinés aux non-résidents qui viennent au Canada et qui empruntent une arme à feu.

Aux termes de la loi, s'ils apportent leur propre arme, ils doivent la déclarer à la frontière. La déclaration doit être confirmée, et c'est cette déclaration confirmée qui sert de permis et de certificat d'enregistrement pendant 60 jours. Ces personnes n'ont pas besoin de permis à proprement parler.

Pour ceux qui veulent emprunter une arme au Canada, une disposition de la loi leur permet d'obtenir un permis de possession. Ce permis leur permet d'emprunter des armes à feu, mais non pas d'en faire l'acquisition. Il en est également question dans les règlements. Ces personnes doivent faire une demande à l'avance; en fonction de l'utilisation de l'arme à feu, elles ont besoin d'une forme de parrainage, qu'elles aient l'intention de chasser avec un pourvoyeur ou avec un résident canadien, ou de participer à une reconstitution historique. Les règlements envisagent plusieurs situations et indiquent les parrains correspondants.

La plupart des personnes qui viennent chasser ou qui utilisent des armes à feu à des fins sportives apportent leur propre arme et ne sont donc pas régies par ces règlements.

Le sénateur Ghitter: Je croyais que les règlements allaient simplifier la situation, de façon à ne pas créer d'obstacle pour les touristes qui viennent chasser dans notre pays. Quand allons-nous recevoir cette réglementation?

M. Bartlett: Un ensemble de règlements va être publié l'année prochaine. Il traite de différentes questions, l'importation et l'exportation par des particuliers, les certificats d'enregistrement, les clubs et les stands de tir. Nous sommes encore en consultation dans un certain nombre de domaines.

Le sénateur Ghitter: Est-ce qu'on attend toujours les règlements sur les concours de tir?

M. Bartlett: Oui.

Le sénateur Ghitter: Y a-t-il encore d'autres règlements en préparation?

M. Bartlett: Oui.

Le sénateur Ghitter: Que peut-on répondre aux gens qui nous posent des questions actuellement? Est-ce qu'il faut leur dire d'attendre les nouveaux règlements? Quand entreranno-ils en vigueur?

M. Bartlett: Comme le ministre l'a annoncé, le régime entrera en vigueur au début de 1998. Il se pourrait que toutes les mesures concernant les permis, les règlements et le contrôle aux frontières soient mises en oeuvre au même moment. Il y aura peut-être une mise en oeuvre globale.

Il y a des documents d'information sur les dispositions de la loi qui concernent l'introduction d'une arme par son propriétaire. Nous pouvons vous les faire parvenir si vous voulez répondre à des questions.

We are consulting with people on the details of how this will be handled at the border. Those who are consulted will provide us with information on how to make the process as smooth as possible. There will be administrative processes on top of the regulations, again seeking to provide as streamlined a process as possible.

Senator Ghitter: Madam Chair, we talked earlier about costs. I am coming back to that again and to Senator Gigantès' comment that we will not know until the regulations and the contracts are in place.

However, are not these regulations, yet to be prepared, just as important to the provinces? Do they not need to know, as well, about the assumption of responsibilities and the costs flowing from those? How can you then negotiate with the provinces if all the regulations are not in place?

Mr. Bartlett: Most of the issues of concern to the provinces are in this package of regulations. The operation of the system will be done by federal registrar. The importation and exportation will be dealt with by the customs and excise people. The provinces will have some concern on the approval of shooting clubs and ranges, but those should not have major cost implications.

Senator Ghitter: We know the provinces have concerns about the impact on their tourist industries and for the delineation of everyone's responsibilities because they have come to us many times with their concerns.

Why is it taking so long to get these regulations? It has been a year. I remember a month ago that a set of regulations came out, were immediately withdrawn and not released. Now we have further regulations. Why is it taking so long?

Mr. Bartlett: It is a very long consultation process with a very wide group of people who are either involved in the administration or affected by it.

We want to ensure that the regulations in each case are effective to achieve the objectives of the act. We also want them to be the least onerous possible for those who must enforce them and/or abide by them. It is a very long process to consult repeatedly with this wider group of people and then to draft regulations.

The package that was tabled in the spring has been enlarged significantly. There are still some matters on which we are consulting.

Senator Gigantès: Are there provisions to ensure that, under the guise of participating in a shooting contest, we do not have some of the militia maniacs from the south coming to train some of our own less mentally stable people and to cause disturbances in the country when they should not be here?

Mr. Bartlett: There are certainly screening processes that are available at the border. In some cases, there are links to American

Nous poursuivons les consultations sur les formalités à la frontière. Les personnes que nous consultons nous indiquent comment on peut alléger ces formalités. Il va y avoir des formalités administratives en plus des règlements, et on essaye d'alléger au maximum l'ensemble du processus.

Le sénateur Ghitter: Madame la présidente, on a parlé tout à l'heure de ce que cela va coûter. Je reviens à ce qu'a dit le sénateur Gigantès, c'est-à-dire qu'on ne saura pas combien il en coûtera tant que les règlements et les contrats ne seront pas prêts.

Or, ces règlements qui sont encore en cours de préparation ne sont-ils pas tout aussi importants pour les provinces? N'ont-elles pas besoin, elles aussi, de connaître les responsabilités et les coûts que leur imposent ces règlements? Comment pouvez-vous négocier avec les provinces si tous les règlements ne sont pas prêts?

M. Bartlett: La plupart des questions qui préoccupent les provinces sont abordées dans cet ensemble de règlements. Le système sera appliqué par le registraire fédéral. Les fonctionnaires des douanes et accise s'occuperont de l'importation et de l'exportation. Les provinces devront intervenir dans l'approbation des clubs et des stands de tir, mais cela ne devrait pas avoir de conséquences financières importantes.

Le sénateur Ghitter: Nous savons que les provinces s'inquiètent des conséquences de ces mesures sur leur industrie touristique et qu'elles se préoccupent de la délimitation des responsabilités de chacun, car elles sont venues nous voir à maintes reprises.

Pourquoi faut-il tant de temps pour préparer ces règlements? Tout cela a commencé il y a un an. Je me souviens d'un ensemble de règlements qui étaient prêts il y a un mois; ils ont été retirés immédiatement et n'ont jamais été publiés. On nous apporte maintenant de nouveaux règlements. Pourquoi tout cela prend-il tant de temps?

M. Bartlett: Nous devons longuement consulter un nombre considérable de personnes qui interviennent dans l'administration de ces mesures, ou qui y sont assujetties.

Nous voulons nous assurer que les règlements concrétisent bien les objectifs de la loi. Nous voulons également qu'ils soient aussi peu tracassiers que possible pour ceux qui devront les appliquer ou s'y conformer. C'est un processus très long, il faut consulter un très grand nombre de personnes avant de rédiger les règlements.

L'ensemble de règlements déposés au printemps dernier a été considérablement augmenté. Il y a encore des questions sur lesquelles nous poursuivons les consultations.

Le sénateur Gigantès: Y a-t-il des dispositions qui permettent d'éviter que des maniaques de la milice n'arrivent ici de États-Unis, sous prétexte de participer à un concours de tir, pour embrigader des Canadiens plus ou moins instables mentalement et pour provoquer des troubles dans notre pays, alors qu'ils n'ont rien à y faire?

M. Bartlett: On peut certainement procéder à un filtrage à la frontière. Dans certains cas, nous avons accès aux bases d

criminal intelligence databases. We have our own CPIC system which has some of that type of information.

There will be a variety of checks for those who enter Canada for shooting competitions. For example, whenever we are dealing with restricted firearms, handguns, an authorization is required to transport it inside the country. There will be that aspect of monitoring.

Customs officers do have the power and there will be processes in place to screen people through databases as they cross the border with firearms. Certainly, the kind of person you are talking about would likely show up in that kind of database.

The Chair: Thank you for the information you have provided today. It was a good first start on the regulations.

Honourable senators, we will have 13 days if the House of Commons sits on December 13. That is the plan at the present time.

The House of Commons returns on February 3. I do not know yet when the Senate will return. March 5 then would be the last day that we are empowered to study these regulations. The 30 days includes a sitting of either house.

I plan to have a session before the Senate comes, particularly if we come back significantly after the House of Commons. I will make it as close to when we come back as possible so that you can plan on no sessions in January.

The committee adjourned.

données des services américains de renseignements sur les criminels. Nous avons notre propre système du CIPC qui contient certains renseignements de ce genre.

Ceux qui viennent participer à des concours de tir au Canada seront soumis à diverses vérifications. Par exemple, dans le cas des armes à feu à possession restreinte, notamment les armes de poing, il faut une autorisation pour les transporter à l'intérieur du pays. Cela nécessitera donc une forme de surveillance.

Les agents des douanes sont investis de certains pouvoirs, et on va mettre en place un processus de consultation des bases de données pour filtrer ceux qui franchissent la frontière avec des armes à feu. Les personnes dont vous parlez figurent certainement dans ces bases de données.

La présidente: Je vous remercie des renseignements que vous nous avez donnés aujourd'hui. Nous avons bien commencé l'étude des règlements.

Honorables sénateurs, nous disposerons de 13 jours si la Chambre des communes siège le 13 décembre. C'est ce qui est prévu actuellement.

La Chambre des communes doit reprendre ses travaux le 3 février. Je ne sais pas à quand est fixée la reprise du Sénat. Nous devons terminer l'étude de ces règlements au plus tard le 5 mars. Les 30 jours comprennent une séance de l'une ou l'autre des Chambres.

J'ai l'intention d'organiser une séance avant la reprise du Sénat, en particulier si cette reprise intervient longtemps après celle de la Chambre des communes. Cette séance devrait avoir lieu aux environs de la reprise des travaux du Sénat, de façon que vous n'ayez pas à vous déplacer en janvier.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mr. Richard Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal and Social Policy Sector;
Mr. William Bartlett, Legal Counsel, Canadian Firearms Centre;
Mr. Michel Plouffe, Senior Project Manager, Canadian Firearms Centre.

Du ministère de la Justice:

M. Rick Mosley, sous-ministre adjoint, Secteur de la politique pénale et sociale;
M. William Bartlett, conseiller juridique, Centre canadien des armes à feu;
M. Michel Plouffe, gestionnaire principal de projet, Centre canadien des armes à feu.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Thursday, December 5, 1996

Le jeudi 5 décembre 1996

Issue No. 40

Fascicule n° 40

Eighth and last meeting on:
Examination of Bill C-45,
An Act to amend the Criminal Code
(judicial review of parole ineligibility)
and another Act

Huitième et dernière réunion concernant:
Examen du projet de loi C-45, Loi modifiant
le Code criminel (révision judiciaire de
l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et
une autre loi en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Anderson	Gigantès
Beaudoin	Jessiman
Bryden	Lewis
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Ghitter	Pearson

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Anderson was substituted for that of the Honourable Senator Moore (*December 5, 1996*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Anderson	Gigantès
Beaudoin	Jessiman
Bryden	Lewis
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Ghitter	Pearson

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Anderson est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 5 décembre 1996*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, December 5, 1996
(53)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, in Room 256-S, Centre Block, at 10:33 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Anderson, Beaudoin, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Moore, Nolin and Pearson (10).

In attendance: Marilyn Pilon, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Yvan Roy, General Counsel, Criminal Law Policy Section, Criminal and Social Policy Sector;

Mr. Howard Bebbington, Counsel, Criminal Law Policy Section, Criminal and Social Policy Sector.

From the Department of the Solicitor General:

Ms Jennifer Trotter, Senior Policy Analyst, Corrections Policy.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 22, 1996, the Committee continued its consideration of Bill C-45, An Act to amend the Criminal Code (judicial review of parole ineligibility) and another Act. (*See Issue No. 32, Wednesday, October 30, 1996, for full text of Order of Reference.*)

The Chair made an opening statement.

Mr. Yvan Roy made a statement.

Mr. Yvan Roy, Mr. Howard Bebbington and Ms Jennifer Trotter answered questions.

The Chair made a statement.

Senator Gigantès made a statement.

Senator Pearson made a statement.

It was moved by the Honourable Senator Milne — THAT Bill C-45 be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was agreed, Senators Doyle and Nolin having abstained.

It was moved by the Honourable Senator Milne —

THAT the committee recommend that truth in sentencing should be a paramount consideration of the judicial system. The lack of knowledge and understanding of the Canadian people of the present section 745.6 and now the amendments is such that greater understanding must be achieved.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 5 décembre 1996
(53)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 33, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Beaudoin, Carstairs, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Moore, Nolin et Pearson (10).

Également présente: Marilyn Pilon, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Yvan Roy, avocat général, Section de la politique du droit pénal, Secteur de la politique pénale et sociale;

M. Howard Bebbington, conseiller juridique, Section de la politique du droit pénal, Secteur de la politique pénale et sociale.

Du ministère du Solliciteur général:

Mme Jennifer Trotter, analyste principale de la politique, Direction des affaires correctionnelles.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 octobre 1996, le comité poursuit son examen du projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 32 du mercredi 30 octobre 1996.*)

La présidente fait une déclaration préliminaire.

M. Yvan Roy fait une déclaration.

M. Yvan Roy, M. Howard Bebbington et Mme Jennifer Trotter répondent aux questions.

La présidente fait une déclaration.

Le sénateur Gigantès fait une déclaration.

Le sénateur Pearson fait une déclaration.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne — QU'IL soit fait rapport au Sénat du projet de loi C-45 sans amendement.

La question, mise aux voix, est adoptée, les sénateurs Doyle et Nolin s'étant abstenus de voter.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne —

QUE le comité recommande que le système judiciaire considère que la vérité revêt une suprême importance dans la détermination de la peine. Il faut combler les lacunes des Canadiens en ce qui a trait à la connaissance et la compréhension du présent article 745.6 et, maintenant, des amendements.

To that end, we urge the Minister of Justice to use whatever measures at his/her disposal to inform the public about this section, including discussions with provincial Attorneys General, so that together they may find the means by which victims' families could have full knowledge of section 745.6.

After debate, it was agreed.

It was agreed that the Steering Committee have the power to approve the final text of the recommendation.

At 12:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À cette fin, nous exhortons le ministre de la Justice à recourir à tous les moyens mis à sa disposition pour renseigner le grand public sur cet article, y compris des discussions avec les procureurs généraux des provinces pour trouver ensemble des façons d'amener les familles des victimes à saisir tout le sens de l'article 745.6.

Après débat, la motion est adoptée.

Il est convenu de conférer au Comité de direction le pouvoir d'approuver le texte final de la recommandation.

À 12 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, December 5, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-45, to amend the criminal code (judicial review of parole ineligibility) and another Act, met this day at 10:33 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, this morning we are beginning with consideration of Bill C-45.

We had invited representatives of the Department of Justice to monitor the discussions that have taken place on Bill C-45 and to report any comments they may have about issues raised by individual witnesses. We hope, then, to enter into clause-by-clause consideration of Bill C-45.

Mr. Yvan Roy, General Counsel, Criminal Law Policy Section, Criminal and Social Policy Sector, Department of Justice: Madam Chair, I would like to begin by noting the presence of two colleagues. They would be available if there are questions in the nature of statistics or things of that sort from honourable senators.

Sitting at the table is Ms Lynn Cuddington, who is with the Correctional Service of Canada. She has been able to gather information and statistics, if there is a need to go into that this morning.

She is accompanied by Dr. Robert Cormier, who is Director of Corrections Policy at the Department of the Solicitor General. These are the experts regarding statistics. They are available if there is a need.

There are a couple of comments I would like to make, given what has been said to you by witnesses who have appeared before this committee. My comments are in the nature of trying to make sure the record is kept straight with respect to some factual assertions which have been made.

First, I note that you have raised the matter that a life sentence remains a life sentence, and I think it is worth reasserting. I understand that some witnesses have been suggesting that the sentence is changed through the mechanism of section 745.6 or through the eligibility for parole, be it at 25, 20 or 15 years. The truth of the matter is that people who receive life sentences are under a sentence for the remainder of their days. If they do something to contravene one of the conditions under which they are released into the community — and that is for those who are released into the community — they will be brought back.

Without giving names, we can cite cases of individuals who are spending their lives in prison, have been in prison for 30, 35, 40 years, and will most likely die in prison. A life sentence means life. That is a fact I would like to put squarely on the record so that it is well understood that this bill does not change that fact. This is a reality and this is a fact.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 5 décembre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 10 h 33, pour en faire l'examen.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous entamons, ce matin, l'examen du projet de loi C-45.

Nous avons demandé à des représentants du ministère de la Justice de suivre nos audiences sur le projet de loi C-45 et de nous faire connaître leurs commentaires au sujet de questions soulevées par des témoins. Ensuite, nous espérons commencer l'étude, article par article, du projet de loi C-45.

M. Yvan Roy, avocat général, Section de la politique du droit pénal, Secteur de la politique pénale et sociale, ministère de la Justice: Madame la présidente, je tiens d'abord à signaler la présence de deux collègues qui pourront répondre à vos questions de nature statistique, par exemple.

Je vous présente donc, assise à la table, Mme Lynn Cuddington, du Service correctionnel du Canada, qui a réuni de l'information et des données statistiques en prévision de ce matin.

Elle est accompagnée de M. Robert Cormier, directeur des Corrections au ministère du Solliciteur général. Ces deux personnes agiront comme experts de la statistique. Ils répondront volontiers à toute question dans ce domaine.

J'aurais maintenant quelques commentaires à faire sur ce que vous ont dit certains témoins afin de rétablir les faits.

Tout d'abord, je sais que vous avez déjà souligné qu'une condamnation à l'emprisonnement à perpétuité demeure une sentence à vie, mais j'estime qu'il convient de le réaffirmer. D'après certains témoins, le fait de pouvoir présenter une demande en vertu de l'article 745.6 ou de pouvoir demander une libération conditionnelle, que ce soit au bout de 25, de 20 ou de 15 ans, change la peine imposée. En vérité, les personnes condamnées à l'emprisonnement à perpétuité demeurent condamnées pour le reste de leur vie. Si elles enfreignent une des conditions de leur libération — lorsqu'elles sont libérées —, elles sont tout de suite réincarcérées.

Sans donner de noms, je puis vous citer des cas de personnes qui passent toute leur vie en prison, qui sont en prison depuis 30, 35, voire 40 ans, et qui y mourront fort vraisemblablement. Je l'affirme officiellement pour qu'on comprenne bien que le projet de loi à l'étude n'y change rien. C'est la réalité et c'est un fait.

Senator Jessiman: Madam Chair, I think I asked for some statistics on that issue.

The Chair: You did, senator. Perhaps Ms Trottier has them for us.

Ms Jennifer Trottier, Senior Policy Analyst, Corrections Policy, Department of the Solicitor General: Yes. I sent them over on November 19, 1996.

Mr. Roy: The second point I wish to make has to do with things that have been said about the rate of failure. It seems there is some confusion between people who may be committing offences while on parole and the situation we are talking about where people who have been sentenced to a life sentence and are not eligible for parole until they have spent at least 15 years in prison, going all the way to 25, are committing crimes after they have been released on parole.

Again, "on parole" means that they can be brought back if they commit a crime and they will then have to continue serving their sentence in prison. In the cases of those who benefited from the mechanism contained in what was section 745 and has become section 745.6, 34 of them received some sort of remedy, for lack of a better word. They were allowed to return to the community. Out of those 34, none committed a murder after that.

We have not had that. We have had four cases where individuals have been brought back to the institution. In one case, the individual committed a robbery, was caught, and was brought back to the institution. In two other cases, the individuals are unlawfully at large. In the last case, there is a charge pending, and on the basis of that charge pending, the person was brought back to the institution. We are talking about a very few cases. In none of those cases was the crime of murder, manslaughter or something of that nature committed. That has not been the case.

I thought it important that the record be put straight so that it would be well understood that this measure before you is dealing with cases where there is some merit in having members of the community represented on the jury. There is merit for these people to go back into the community. The amendments being proposed by the Minister of Justice are tightening up even more that mechanism so that only those who have taken one life will be in a position to ask for the remedy provided in the future.

Those are my opening remarks, Madam Chair. My colleagues and I are available to answer, as best we can, any questions that you may have.

The Chair: One of the issues raised that has caused me some concern is this. Some have the impression that if the judge in doing the initial review approves of the review going to the jury that that would somehow send a signal to the jury that the judge is in favour of a reduction of the eligibility. One of the suggestions we had was that the reasons given by the judge as to why he allowed this going to a jury could be used within that jury proceeding.

Le sénateur Jessiman: Madame la présidente, je crois avoir demandé des données statistiques à ce sujet.

La présidente: C'est vrai, sénateur. Mme Trottier les a peut-être.

Mme Jennifer Trottier, analyste principale de la politique, Corrections, ministère du Solliciteur général: Je les ai effectivement envoyées le 17 novembre 1996.

M. Roy: Deuxième point, je tiens à commenter certaines affirmations faites au sujet du taux de récidive. On semble ne pas faire la différence entre ceux qui commettent peut-être des infractions pendant qu'ils sont en libération conditionnelle et ceux dont il est question ici, soit les personnes qui ont été condamnées à l'emprisonnement à perpétuité, qui sont inadmissibles à une libération conditionnelle pour au moins 15 ans, cette période pouvant aller jusqu'à 25 ans, et qui commettent des crimes après avoir été libérées sous condition.

Encore une fois, je précise que la personne libérée sous condition peut être réincarcérée si elle commet un crime et qu'elle devra alors continuer de purger sa peine en prison. Parmi ceux qui se sont prévalus de l'article 745, soit l'actuel article 745.6 projeté, 34 ont obtenu gain de cause, si l'on peut dire. Elles ont été autorisées à retourner vivre en société. Pas une de ces 34 personnes n'a commis un meurtre par la suite.

Il n'y a pas eu de récidive. Quatre personnes libérées sous condition ont dû être réincarcérées. Une d'entre elles a commis un vol qualifié et est retournée en prison. Deux autres étaient illégalement en liberté. Enfin, une accusation a été portée contre la quatrième personne qui est retournée en prison en attendant son procès. Ce sont des cas isolés. Aucune de ces personnes n'a commis un meurtre, un homicide involontaire ou un autre crime de cette nature. Il n'est rien arrivé de tel.

J'estimais important de rétablir les faits. Il faut bien comprendre que la mesure à l'étude vise des situations qui méritent d'être jugées par des membres de la collectivité, des situations où il y aurait avantage à permettre aux détenus de réintégrer la société. Les modifications proposées par le ministre de la Justice resserrent le processus, de sorte que les tueurs en série ne pourront plus s'en prévaloir.

Voilà qui conclut ma déclaration préliminaire, madame la présidente. Mes collègues et moi demeurons à votre disposition pour répondre, de notre mieux, à vos questions.

La présidente: Parlons d'une question qui me préoccupe. D'aucuns ont l'impression que, si le juge qui effectue la première sélection autorise l'examen de la demande par un jury, les jurés concluront que le juge est favorable à une réduction de la période d'inadmissibilité. On nous a entre autres proposé que les motifs invoqués par le juge pour autoriser un examen de la demande par un jury soient communiqués aux jurés.

Has there been any discussion of that nature within your department or any concern raised about the impression that this should receive a positive outcome because the judge sent it forward?

Mr. Roy: The analogy I would draw is with what judges who are presiding over jury trials are doing all the time — that is to say, they have to make decisions as to whether a particular defence advanced by an accused should be presented to the jury. In those circumstances, the judge has to make a decision. He or she has to decide whether there is an air of reality to the defence that is presented. You cannot clutter the mind of the jurors by presenting all sorts of defences that have no basis whatsoever. Every day in this country, trial judges are making those decisions. They are saying, "Will I let the jury decide on whether there is a defence here or not?"

In a way, this is what the proposed section 745.6(1) is doing. The judge must decide on a test that is lower than on what the jury will have to decide. In other words, Madam Chair, a different question needs to be answered. The judge is deciding whether there is a reasonable prospect — generally speaking, is there an air of reality — to the application being made.

For example, in looking at the record of this individual, we can see that he has not changed in the last 17 years. He is as bad today as he was when he committed that crime. There is no real prospect that this person will gain the remedy for which he or she is asking. Therefore, on that basis, the judge will stop the case from going forward. However, it is not for the judge to decide whether this person is deserving of the remedy. If there is any problem with that lingering perception in the minds of the jurors that the decision has been made and they do not have to make a decision, I have no doubt that judges, in their charge to the jury, would give them a very strong signal that it is the jury's decision and not that of the judge. We are talking about two different decisions. One is at the level where they have to decide and the jury has to go much higher in its decision before it can give the kind of remedy about which we are talking. They are two different decisions. Judges are more than familiar with the distinction, for the reasons I have just given you. Defences which are presented to the jury are left to the jury only where there is an air of reality. That is a question of law, one for the judge to decide. It is the very same kind of mechanism we are talking about here.

Senator Jessiman: In listening to a number of the witnesses who experienced a loved one having been murdered, each one said they understood at the time that the sentence was life, 25 years minimum. It came as a great surprise to them that, 15 years later, they learned of this. In one case, the knowledge was gained through a newspaper or from a telephone call from a reporter who left a message on a machine.

To correct one part of this matter concerns a question of communication. I do not know how it should be done. In giving the sentence, even though the judges say that it is life and a minimum of 25 years, somehow they should have told the juries of the other possible outcomes. Obviously, they did not. Judges should say something to this effect in sentencing these people. If

En a-t-il été question au ministère? A-t-on discuté de la possibilité que la demande soit approuvée d'office parce qu'elle a déjà été examinée par un juge?

M. Roy: Je ferai une analogie avec ce que font constamment les juges qui président les procès devant jury, c'est-à-dire qu'ils doivent décider s'il faut autoriser la présentation au jury d'une défense particulière invoquée par l'accusé. Dans ces circonstances, le juge est obligé de trancher. Il faut qu'il décide si la défense particulière invoquée est raisonnable. On ne veut pas embrouiller les jurés en leur exposant toutes sortes de moyens de défense sans fondement. Chaque jour, au Canada, les juges qui président doivent prendre de telles décisions. Ils se demandent: «Faut-il laisser le jury décider si l'on invoque ici un motif valable ou non?»

D'une certaine façon, c'est ce que fait le paragraphe 745.6(1) projeté. Il faut que le juge décide en fonction d'un critère moins rigoureux que ceux sur lesquels se fonderont les jurés. En d'autres mots, madame la présidente, il répond à une question différente. Le juge décide si le demande présentée a des chances raisonnables d'être accueillie favorablement, c'est-à-dire si elle est fondée.

Ainsi, quand on examine le dossier du détenu, on peut voir qu'il n'a pas changé au cours de ses 17 années d'emprisonnement, qu'il ne s'est pas amélioré par rapport à ce qu'il était lorsqu'il a commis son crime. Il est invraisemblable que la demande de cette personne soit accueillie. Le juge empêchera donc l'affaire d'aller plus loin. Toutefois, il n'appartient pas au juge de décider si la personne mérite que sa période d'inadmissibilité soit réduite. Si les jurés persistent à croire que la décision a déjà été prise et qu'ils n'ont donc pas à rejeter la demande, je suis certain que le juge, dans ses instructions, leur intimera très clairement que la décision leur appartient et que ce n'est pas à lui de la prendre. Nous parlons ici de deux décisions tout à fait différentes. Avant d'autoriser une réduction de la période d'inadmissibilité, il faut que les jurés soient beaucoup plus convaincus que le juge qu'il y a eu changement notable. Les décisions à prendre ne sont pas les mêmes. Les juges connaissent très bien la distinction, pour les raisons que je viens de vous donner. Le jury n'examine les motifs de défense que lorsqu'ils ont un fondement raisonnable dans la réalité. Ce fondement est évalué par le juge parce qu'il s'agit d'un point de droit. Le même genre de mécanisme est prévu dans le projet de loi à l'étude.

Le sénateur Jessiman: J'ai écouté ce qu'avaient à dire plusieurs témoins dont un proche avait été tué. Chacun a dit que, lorsque la sentence avait été prononcée, il avait cru comprendre que le détenu demeurerait en prison pendant au moins 25 ans. Ils avaient tous été très étonnés d'apprendre, 15 ans plus tard, que le détenu avait le droit de demander une révision judiciaire. Dans un cas, le témoin l'a appris par le journal ou d'un journaliste qui avait laissé un message sur son répondeur.

Donc, un des problèmes est un manque de communication. J'ignore comment y remédier. Lorsqu'il prononce la sentence, même si le juge dit que la personne est condamnée à l'emprisonnement à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle avant 25 ans, il faudrait qu'il instruisse les jurés des autres dénouements possibles. De toute évidence, cela n'a pas été

this were done, then the families of these victims would have known from day one that that was a possibility. I think it is incumbent upon the government to inform judges that they communicate these possibilities to the public when sentencing these individuals. It is something which has to be communicated to the people who are related to the victims. If they knew from day one that there was the possibility that the accused could be released after 15 years, they would not have to go through the trauma all over again.

How does one in the Department of Justice communicate with their judges? I do not know what the procedure would be. I think it should be incumbent upon the Minister of Justice to convey that to the judges who are working under him.

Mr. Roy: We heard, as you did, senator, the testimony of these people. It is certainly not an answer to their concern to say that no one should ignore the law. I think that would be extremely cynical on our part if that was the response we had for these people. Therefore, that is not our response.

I think there are at least a couple of ways to address this situation. Their concern has to do with them not having the information. In the circumstances of a trial for murder, that information may be coming from the judge himself or herself or from the Crown. The Crown prosecutor could also be tasked with telling the victim's family, "Listen, this is how it works."

Two things can be done. The first is that, perhaps in your report on the bill, you may want to indicate that judges would be well advised if they were to say something like this to the victim's family at the time of sentencing. We could take it upon ourselves to discuss this matter with the provincial attorneys-general. As you all know, cases of murder are prosecuted by the provinces. Attorney General Harnick was here, and I am sure he would not be adverse in any way, shape or form to something like this being done.

We have regular meetings with senior officials. Our minister is to meet with his colleagues in February. Perhaps this is something they would like to put on the agenda in those cases to get Crown attorneys to speak with the victims' families. It is difficult enough having to go through a case like this. When you find out 15 years later that something else has happened, it must be extremely disconcerting.

At the very least, Crown prosecutors would be tasked by their masters to give that kind of information to the victim's families at the time of sentencing or before so that at the very least they have that information. If you are asking us how we would try to force judges to do this, I am not sure that this would be the right approach. From your reaction, I see that you share my concern. I will not go any further, then.

Senator Jessiman: The Attorney General for Ontario made a suggestion that you either add a new step or substitute the first judge hearing the case by referring the matter of early release to the Minister of Justice of Canada. Have you spoken with the minister in respect of that or do you have anything you can tell us about how that might be received?

fait. Il faudrait que le juge dise quelque chose à cet effet lorsqu'il prononce la sentence. S'il le faisait, les familles des victimes sauraient au départ à quoi s'attendre. Il faut que le gouvernement avise les juges qu'ils doivent renseigner le grand public sur les différentes possibilités lorsqu'ils prononcent la sentence. Il faut que les proches des victimes soient avertis. S'ils savaient dès le premier jour qu'il est possible que l'accusé soit libéré au bout de 15 ans, ils n'auraient pas à revivre tout le traumatisme.

Comment communique-t-on avec des juges au ministère de la Justice? J'ignore ce que devrait être la procédure. J'estime qu'il faudrait que le ministre de la Justice instruisse en conséquence les juges à son emploi.

M. Roy: Comme vous, sénateur, nous avons entendu le témoignage de ces personnes. La solution n'est certes pas de dire qu'il faut ignorer la loi. Nous ferions preuve d'un grand cynisme si nous répondions ainsi. Ce n'est donc pas notre réponse.

J'entrevois quelques solutions au problème. Leurs préoccupations viennent du fait qu'elles n'ont pas l'information. Lorsque a lieu un procès pour meurtre, les renseignements pourraient être fournis par le juge ou par la Couronne. Ainsi, on pourrait aussi charger le procureur de la Couronne d'informer la famille de la victime de la manière dont fonctionne le système.

Il y a deux options. D'une part, vous pourriez préciser, peut-être dans votre rapport sur le projet de loi, qu'il faudrait que les juges en informent la famille de la victime au moment de prononcer la sentence. Nous pourrions prendre l'initiative d'aborder cette question avec les procureurs généraux des provinces. Comme vous le savez tous, les affaires de meurtre relèvent des procureurs des provinces. Le procureur général Harnick a témoigné ici, et je suis sûr qu'il ne serait pas opposé à cette idée.

Nous rencontrons périodiquement des hauts fonctionnaires. Notre ministre doit rencontrer ses homologues en février. On pourrait peut-être inscrire ce point à l'ordre du jour et demander aux procureurs de la Couronne d'informer les familles des victimes. Il est déjà assez difficile de vivre de tels procès. Découvrir 15 ans plus tard que l'affaire n'est pas finie doit être extrêmement déconcertant.

À tout le moins, on pourrait demander aux procureurs de la Couronne de donner ce genre de renseignements aux familles des victimes lorsque la sentence est prononcée ou avant, pour qu'elles soient au moins informées. Si vous nous demandez comment nous pourrions tenter d'obliger les juges à le faire, je ne suis pas sûr que ce serait la bonne approche. D'après votre réaction, je vois que vous partagez ma préoccupation. Je n'irai donc pas plus loin.

Le sénateur Jessiman: Le procureur général de l'Ontario a proposé soit qu'on ajoute une nouvelle étape au processus, soit que l'on remplace la première sélection effectuée par un juge par un renvoi de la demande de libération anticipée au ministre de la Justice du Canada. En avez-vous parlé avec le ministre? Pouvez-vous nous dire quel genre d'accueil serait réservé à cette suggestion?

Mr. Roy: I have not discussed this matter with the Minister of Justice.

How do I see this? Quite candidly, it seems that some decisions are, and must remain, in the realm of the judiciary. It is not a matter, in my humble view, upon which a representative of the executive should make a decision. This is in the nature of a judicial issue that must be dealt with by the judiciary.

In answering a question that the chairman put to me, I indicated that I see what the judge does with respect to the screening process as being in the nature of what judges do all the time concerning defences. Is there an air of reality to that defence? This is the same thing. If I am right in my analogy, clearly it must be done by a judge and certainly not by someone who is in the business of acting as a minister of the Crown. Therefore, generally speaking, it is in the political domain. A person who is completely impartial should make a decision such as this in order for everyone in the system to be satisfied that it was done justly and it appears that it was done justly by someone instead of being done by a minister of the Crown, who may have other considerations in mind or may not have other considerations in mind but will be accused of having them when he or she is making the decision.

Senator Jessiman: Explain this to me, if you will. He also said that in Ontario — and this is in relation to a person being declared a dangerous criminal — the application is handled not by the judiciary but by the Attorney General for the province of Ontario. Where is that found? Is that something contained in provincial law or something in the Criminal Code?

Mr. Roy: No, it is in the Criminal Code. This type of application is made under Part 24 of the Criminal Code to have someone declared a dangerous offender. This application is made before the person is sentenced for the crime for which that person was tried.

Before this type of application is made — and this requirement is found elsewhere in the Criminal Code — the Attorney General must give his or her consent. This is a different issue from the one we are discussing here with respect to Bill C-45.

Senator Jessiman: Is it really different? In one case it is exactly the opposite, is it not? In this case, there is an application for early parole. You are saying "You committed this terrible crime, received a life sentence, and now someone must decide the penalty." Without the faint-hope clause, our law says that that person will remain in custody for 25 years minimum. However, when that law came into effect in 1976, they could be released earlier. Today, they are not looking at it from the point of view that this person was a dangerous offender at the time this brutal murder was committed. Approximately 15 years later, this offender's attitude has changed, and you are now looking at rehabilitation. I do not see that. It is exactly the opposite. In one case they are saying he is a dangerous offender. I assume that a dangerous offender stays for a longer period of time, does he not?

M. Roy: Je n'en ai pas parlé avec le ministre de la Justice.

Ce que je pense? En toute franchise, il me semble que certaines décisions sont du ressort de l'appareil judiciaire et doivent le demeurer. À mon humble avis, ce n'est pas une question qui relève de l'appareil exécutif. Il s'agit d'une question judiciaire qui est du ressort de l'appareil judiciaire.

Dans ma réponse à une question posée par la présidente, j'ai mentionné que la première sélection effectuée par le juge se rapprochait assez de ce que font constamment les juges concernant les moyens de défense. Semble-t-il avoir un fondement valable dans la réalité? C'est la même chose ici. Si mon analogie est bonne, de toute évidence, la décision doit être prise par un juge. En tout cas, elle n'a pas à être prise par un ministre d'État dont le rôle est, en règle générale, politique. Il faudrait que pareille décision soit prise par une personne tout à fait impartiale, pour que chacun soit convaincu qu'elle est juste. Or, elle ne donnerait pas l'impression d'être juste si elle était prise par un ministre d'État qui, même s'il prend sa décision en toute objectivité, sera accusé d'avoir d'autres visées.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais que vous m'expliquiez quelque chose. Il a aussi dit qu'en Ontario, la demande visant à faire déclarer quelqu'un criminel dangereux est examinée, non pas par l'appareil judiciaire, mais par le procureur général de la province. Quelle loi prévoit cela? Est-ce une loi provinciale ou le Code criminel?

M. Roy: Non, le Code criminel ne prévoit rien à ce sujet. Ce genre de demande est présenté en vertu de l'article 24 du Code criminel, avant que soit prononcée la sentence pour le crime au sujet duquel la personne a été poursuivie.

Avant de faire ce genre de demande — et cette exigence figure ailleurs dans le Code criminel —, il faut que le procureur général donne son consentement. Cette question est sans rapport avec celle dont nous parlions ici, au sujet du projet de loi C-45.

Le sénateur Jessiman: Est-elle réellement différente? Dans un cas, elle est exactement à l'opposé, n'est-ce pas? Dans cette affaire, le détenu demande une libération conditionnelle anticipée. Vous êtes en train de dire: «Vous avez commis cet horrible crime, vous avez été condamné à l'emprisonnement à perpétuité et, maintenant, il faut décider de la peine». Sans la clause de la faible lueur d'espoir, notre loi dit que la personne demeurera incarcérée pendant au moins 25 ans. Toutefois, lorsque la loi est entrée en vigueur en 1976, les prisonniers pouvaient obtenir d'être libérés plus tôt. Aujourd'hui, la demande n'est pas examinée en fonction du fait que cette personne était un criminel dangereux lorsque a été commis le crime brutal. Environ 15 ans plus tard, l'attitude du criminel a changé, et on envisage maintenant sa réadaptation. Ce n'est pas ainsi que je vois les choses. Ce serait plutôt le contraire. Dans un cas, on dit qu'il est un criminel dangereux. Je suppose qu'un criminel dangereux demeure en prison plus longtemps, n'est-ce pas?

Mr. Roy: In the case of a dangerous offender — to use a misnomer — a life sentence would be imposed. On the basis of the present Criminal Code, a person can make an application for parole after three years.

The minister just tabled a bill which is now in the other place. Hopefully, it will end up before you one of these days. He is raising this to seven years in Bill C-55. The minister appeared on Tuesday before the committee in the other place responsible for these matters. It is moving forward.

I wish to return to the difference between what Bill C-45 is doing and what we are talking about when we use the term "dangerous offenders." In the case of dangerous offenders, the Attorney General is giving his or her consent to something that must be done by his or her representatives. In other words, he is consenting to the Crown prosecutor going forward and making that application.

In Bill C-45, the Crown is not doing anything. It is the accused who is taking it upon himself or herself to make an application. It is not the Attorney General giving a mandate to one of the lawyers working for him; it is the other way around. It is the accused. We are asking the Attorney General to make a decision on whether an application made by someone else is valid. That is why I said this is in the nature of a decision to be made by a judge, not by the executive. In the case of dangerous offenders, he or she is giving instructions to his or her lawyers to go before a court and make an application. They are two completely different situations.

Senator Jessiman: They are different but one is on this side and the other is on that side. That is a decision he must make. I think that has some merit.

Senator Beaudoin: My question concerned retroactivity, but we will return to the difficult problem that you raised with Senator Nolin.

We heard testimony on the question of retroactivity. In my opinion, it is not clear cut. I should like to know a bit further from you about what is and what is not retroactive in a criminal law matter such as this one. Usually, if we change the law after a sentence or a judgment of the court, there is a principal that we apply to the sentence. However, if we abolish the death penalty or reduce the sentences, what happens for those who are now serving their sentences? In the case of capital punishment, there is no problem because it is over. It may even happen that it is not over because of the appeals, and so on.

I should like to be sure about the situation if we apply those principles to Bill C-45. My guess is that if it is to the advantage of the accused, then retroactivity may apply. If it is not in favour of the accused or the person who has been found guilty, then the retroactivity will not apply. However, as is the case in many fields of law, it is not that simple. Are you in a position to say what is retroactive and what is not retroactive in that bill?

M. Roy: Le criminel dangereux serait condamné à l'emprisonnement à perpétuité. Aux termes du Code criminel actuel, le prisonnier peut demander une libération conditionnelle anticipée au bout de trois ans.

Le ministre vient de déposer un projet de loi qui est actuellement à l'étude dans l'autre endroit. Avec un peu de chance, il finira par vous être renvoyé. Le projet de loi C-55 prévoit qu'une demande de libération anticipée ne peut être présentée avant sept ans. Le ministre a comparu, mardi dernier, devant le comité de l'autre endroit chargé de ces questions. Le projet de loi franchit les étapes.

J'aimerais en revenir à la différence entre ce que prévoit le projet de loi C-45 et ce dont il est question lorsqu'on parle de «criminels dangereux». Dans le cas des criminels dangereux, le procureur général donne son consentement à quelque chose qui doit être fait par ses représentants. En d'autres mots, il consent à ce que le procureur de la Couronne aille de l'avant et fasse la demande.

Dans le projet de loi C-45, la Couronne ne fait rien. C'est l'accusé qui décide de présenter une demande. Ce n'est pas le procureur général qui donne un mandat à l'un des avocats qui travaillent pour lui; c'est tout le contraire. C'est l'accusé. Nous demandons au procureur général de rendre une décision au sujet de la validité d'une demande présentée par quelqu'un d'autre. C'est la raison pour laquelle j'ai dit que cela s'inscrit dans le cadre des décisions que doit rendre un juge et non pas l'exécutif. C'est le criminel dangereux qui demande à son avocat de présenter une demande devant un tribunal. Il s'agit de deux situations complètement différentes.

Le sénateur Jessiman: Elles le sont effectivement. C'est une décision qu'il doit prendre. Je pense que cela a un certain mérite.

Le sénateur Beaudoin: Ma question porte sur la rétroactivité, mais nous allons revenir au problème difficile que vous avez soulevé avec le sénateur Nolin.

Nous avons entendu des témoignages au sujet de la question de la rétroactivité. À mon avis, ce n'est pas clair. J'aimerais que vous me disiez ce qui est rétroactif et ce qui ne l'est pas dans une question de droit pénal comme celle-ci. Habituellement, si nous modifions la loi après le prononcé d'une sentence ou après le jugement du tribunal, nous observons un certain principe à propos de la peine. Toutefois, si nous abolissons la peine de mort ou réduisons la durée de la peine, que se passe-t-il dans le cas de ceux qui sont en train de purger leur peine? Dans le cas de la peine capitale, il n'y a pas de problème, puisque tout est terminé. En fait, il arrive que tout ne soit pas terminé à cause des appels, et cetera.

J'aimerais être sûr de ce qui se passera si nous appliquons ces principes au projet de loi C-45. Je pense que si c'est à l'avantage de l'accusé, la rétroactivité peut alors s'appliquer. Si ce n'est pas à l'avantage de l'accusé ou de la personne qui a été déclarée coupable, la rétroactivité ne s'appliquera alors pas. Toutefois, comme dans de nombreux domaines du droit, ce n'est pas si simple. Pouvez-vous nous dire ce qui est rétroactif et ce qui ne l'est pas dans ce projet de loi?

Mr. Roy: I will take a stab at that. I am sure that Mr. Bebbington will want to expand on my answer. Hopefully, he will not contradict my answer.

As you know, there are three basic features in this bill. With regard to an individual killing more than one human being, it is understood that this will apply only prospectively. There is no reason to think — and if we were to think this way there would be a good chance that this would be unconstitutional — that this provision works retrospectively or retroactively. This will apply only prospectively.

Senator Beaudoin: Meaning for the future, and that is if a person has committed more than one murder.

Mr. Roy: An individual who has killed more than one human being will not be able to benefit from the mechanism of section 745.6, but that is only prospectively. Those who have killed more than one human being prior to the coming into force of this legislation will not be affected by this legislation.

Senator Beaudoin: That is clear.

Do you agree with that, Mr. Bebbington?

Mr. Howard Bebbington, Counsel, Criminal Law Policy Section, Criminal and Social Policy Sector, Department of Justice: I agree.

Mr. Roy: So far so good.

There are two other features. There is the screening mechanism. We have already discussed what the test is and whether it is appropriate to have something like this. There is also the unanimity of the jury to make a decision in those cases.

There are basically three big features in this bill. The first, with respect to retrospectivity, is out of the way. We think there is a very good argument to be made that the screening mechanism and the unanimity of the jury are retrospective. In my view, that means that at the moment this bill becomes law — if it does — juries will have to decide these issues on the basis of unanimity rather than only 8 out of 12. Also, judges will be asked to screen cases which come after the coming into force of this piece of legislation.

To illustrate my point I will use the case of Mr. Clifford Olson. Had this bill become law in June when it was tabled, Mr. Olson would have had to go through the screening mechanism in section 745.6(1) when he made his application for a review in August of 1996. However, because the bill has not become law, that will not be possible because he is already in the system. He has already made his application. Those who make applications after the coming into force of this bill will be caught by this provision.

Senator Beaudoin: It is retroactive in that case.

Mr. Roy: Yes.

Senator Beaudoin: In two cases it is retroactive, in the screening mechanism and in retroactivity.

I agree with the three main parts of the bill — more than one murder, the screening mechanism and the unanimity of the jury. The first one is for the future only. The other two are retroactively

M. Roy: Je vais essayer de répondre. Je suis sûr que M. Bebbington voudra développer ma réponse. J'espère toutefois qu'il ne me contredira pas.

Comme vous le savez, ce projet de loi renferme trois caractéristiques fondamentales. On sait que cette disposition s'appliquera uniquement pour l'avenir dans le cas d'une personne commettant plus d'un meurtre. Il n'y a pas lieu de penser — et si nous le faisons, il y aurait de fortes chances que ce serait inconstitutionnel — que cette disposition s'applique rétrospectivement ou rétroactivement. Elle ne s'appliquera que pour l'avenir.

Le sénateur Beaudoin: Pour l'avenir et si une personne a commis plus d'un meurtre.

M. Roy: Une personne qui a commis plus d'un meurtre ne pourra pas se prévaloir du mécanisme prévu au paragraphe 745.6, mais cela ne vaut que pour l'avenir. Ceux qui ont commis plus d'un meurtre avant l'entrée en vigueur de cette loi ne seront pas touchés par cette loi.

Le sénateur Beaudoin: C'est clair.

Etes-vous d'accord, monsieur Bebbington?

M. Howard Bebbington, conseiller juridique, Section de la politique du droit pénal, Secteur de la politique pénale et sociale, ministère de la Justice: Oui.

M. Roy: Tout va bien pour l'instant.

Il y a deux autres caractéristiques. Il y a le mécanisme d'examen. Nous avons déjà parlé du critère et de l'opportunité d'un mécanisme de ce genre. Il y a aussi la décision unanime que doit rendre le jury en pareils cas.

Telles sont les trois principales caractéristiques de ce projet de loi. La première, relative à la rétroactivité, est réglée. Nous pensons que l'on peut parfaitement bien défendre la rétroactivité du mécanisme d'examen et de l'unanimité du jury. À mon avis, cela veut dire qu'au moment où ce projet de loi prend force de loi — si tant est que cela arrive —, le jury devra prendre des décisions à l'unanimité plutôt qu'aux deux tiers. Par ailleurs, les juges devront procéder à l'examen des cas qui se présenteront après la mise en vigueur de cette loi.

Pour illustrer ce que je veux dire, je vais prendre le cas de M. Clifford Olson. Si ce projet de loi avait eu force de loi en juin, au moment où il a été déposé, M. Olson aurait dû passer par le mécanisme d'examen prévu à l'alinéa 745.6(1), lorsqu'il a présenté sa demande d'examen en août 1996. Toutefois, comme ce projet de loi n'a pas force de loi, ce ne sera pas possible, parce qu'il est déjà dans le système. Il a déjà présenté sa demande. Ceux qui présentent leur demande après la mise en vigueur de ce projet de loi seront assujettis à cette disposition.

Le sénateur Beaudoin: C'est rétroactif, dans ce cas-là.

M. Roy: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Dans deux cas, c'est rétroactif, pour ce qui est du mécanisme d'examen et de l'unanimité.

Je suis d'accord avec les trois caractéristiques fondamentales du projet de loi... plus d'un meurtre commis, le mécanisme d'examen et l'unanimité du jury. La première vaut pour l'avenir seulement.

applied. In other words, the law comes into effect at the very moment, and if sentenced persons have not put the mechanism into effect, they are bound by the new law.

Mr. Roy: Exactly.

Senator Milne: It would catch Bernardo.

Mr. Roy: It would apply in the case of Paul Bernardo, if he ever makes an application. He would have to go through the screening mechanism, and the jury would have to be unanimous before he would be able to make an application for parole.

Senator Jessiman: I would think the screening process would be upheld by the courts. I doubt that the unanimity would be. That affects the rights of individuals.

Senator Beaudoin: My question is on the three. This being said, you do not see any Charter problem of fundamental justice under section 7.

Mr. Roy: Senator Beaudoin, you know better than I that there is always a charter argument which can be made. There is risk associated with this. You know that under section 4(1) of the Department of Justice Act, the minister must be satisfied that the provision is constitutional. In this case, the minister is satisfied that it is constitutional because there is a good argument to be made that it is a reasonable measure.

Senator Beaudoin: And acceptable in a free and democratic society. His opinion is that it complies with that.

Mr. Roy: His opinion is that it complies with the charter. There is always a risk. I agree with Senator Jessiman that there is a risk with this, but that risk is manageable. We think that if we have to defend this before the courts, we will have a successful result on the basis of the jurisprudence as it is today.

[Translation]

Senator Nolin: Senator Jessiman mentioned the testimony of the Attorney General of Ontario. It was revealed that this proposal had been put forward during a federal-provincial conference of attorneys general and that it had received the support of a significant number of provincial ministers. The Minister of Justice, however, did not deem it advisable to back this proposal which would have introduced an executive mechanism to the judicial process. Before the Justice Minister in fact rejected this proposal, did you evaluate whether or not it was consistent with the Charter provisions? Did the Department conduct any studies or was it simply a case of the Minister rejecting the proposal? I came to the same conclusion as you did, namely that this decision should remain in the realm of the judiciary, not the executive. However, since the start of the hearings, all of the witnesses — aside from those who, given their profession, have been involved in the process since 1945 — have appeared either to be misinformed or to doubt the credibility of the parole process. They argue that either justice is being denied, since the Criminal Code

Les deux autres s'appliquent rétroactivement. En d'autres termes, lorsque la loi entre en vigueur, les personnes condamnées qui ne se sont pas prévaluées du mécanisme d'examen sont assujetties à la nouvelle loi.

M. Roy: Exactement.

Le sénateur Milne: Cela viserait Bernardo.

M. Roy: Cela s'appliquerait dans le cas de Paul Bernardo, si jamais il présente une demande. Il faudrait qu'il passe par le mécanisme d'examen et que le jury prenne une décision à l'unanimité avant qu'il ne puisse présenter une demande de libération conditionnelle.

Le sénateur Jessiman: J'imagine que les tribunaux confirmeront le processus d'examen. Je doute qu'ils le fassent dans le cas de l'unanimité, car cela touche les droits des particuliers.

Le sénateur Beaudoin: Ma question porte sur les trois caractéristiques. Ceci étant dit, vous n'entrez pas de problème de justice fondamentale au titre de l'article 7 de la Charte.

M. Roy: Monsieur le sénateur, vous savez mieux que moi que l'on peut toujours invoquer la Charte. Il y a un risque. Vous savez qu'en vertu du paragraphe 4(1) de la Loi sur le ministère de la Justice, le ministre doit être convaincu de la constitutionnalité de la disposition. Dans ce cas précis, le ministre est convaincu de la constitutionnalité de cette mesure, car on peut très bien soutenir qu'elle est raisonnable.

Le sénateur Beaudoin: Et qu'il s'agit en plus d'une mesure acceptable dans une société libre et démocratique. Selon lui, cette mesure respecte ces principes.

M. Roy: Il est d'avis qu'elle respecte les dispositions de la Charte. Il y a toujours un risque. Je conviens avec le sénateur Jessiman qu'il y a un risque, mais ce risque n'est pas insoluble. Nous pensons que s'il fallait défendre ce point de vue devant les tribunaux, on y arriverait compte tenu du droit, tel qu'il existe aujourd'hui.

[Français]

Le sénateur Nolin: Le sénateur Jessiman s'est référé au témoignage du procureur général de l'Ontario. À l'occasion de ce témoignage, nous avons été informés que cette proposition avait été faite à la table fédérale/provinciale des procureurs généraux et qu'elle avait reçu l'assentiment d'un nombre important de ministres provinciaux. Le ministre de la Justice n'a pas cru opportun de supporter la proposition, dont le sénateur Jessiman faisait référence, visant à introduire un mécanisme exécutif dans le processus judiciaire. Avant que le ministre de la Justice ne repousse cette proposition, avez-vous procédé à des examens de la validité d'une telle proposition, en vertu de la Charte? Des études ont-elles été faites au ministère ou cela a été simplement refusé par le ministre? Cette proposition m'a amené à faire la même réflexion que vous, à l'effet que c'est judiciaire et qu'il ne faut pas y introduire un mécanisme exécutif. Cependant, depuis le début des auditions, tous les témoins — mis à part ceux qui, de par leur profession, sont impliqués dans le processus depuis 1945 —, sont tous soit mal informés ou ont une perception qui entache la

contains two contradictory provisions, or that someone is cheating the system and justice is not being served.

I found the proposal of the Attorney General of Ontario, a proposal which essentially is identical to that of the Attorney General of Manitoba, as we saw from Mr. Harnick's testimony, to have a soothing effect, at least in so far as the public is concerned, since the latter has been kept completely in the dark about the existence of section 745.

I found this proposal to be interesting, coming as it did from a minister who is accountable to the electorate. However, if it does not pass the Charter test, there is no question of our considering it any further.

The provincial attorneys general are responsible for enforcing the laws passed by Parliament. When a proposal such as this receives the support of a significant number of provincial attorneys general, I believe it warrants further consideration.

Mr. Roy: I will do my best to answer your questions. I believe you had more than one. Referring to the testimony of the Attorney General of Ontario, you indicated that a proposal was put forward during a federal-provincial conference. I do not wish to imply in any way that the Attorney General of Ontario made a mistake. I do not know if that was the case or not, but let us work from that premise.

I cannot confirm it, because I do not know. I can tell you that when this mechanism was examined and discussed with the minister — because before including this in a bill, it must be discussed with the minister —, the possibility of a member of the executive acting as a sort of "screening mechanism" was mentioned in passing.

Senator Nolin: I would use the word "tamiseur" in French.

Mr. Roy: That is even better.

Senator Nolin: I believe it accurately conveys the meaning.

Senator Beaudoin: Fine.

Mr. Roy: As we proceeded to do our analysis, several problems quickly came to light. First of all, could the Attorney General of the province act in this capacity? We can all see that there is a potential for a major conflict of interest, because not only will justice not be served, there will certainly be an appearance that justice will not be served because the provincial attorney general was the one who prosecuted the individual 15 years earlier. Now he is being asked to decide whether or not this person can file an application. I think that any reasonably informed person would say: Do you not think that there is an appearance of possible bias in this case?

crédibilité du processus de libération conditionnelle. Ils se disent qu'il y a soit un déni de justice, le code criminel renfermant deux dispositions contradictoires, ou quelqu'un triche le système et la justice n'est pas rendue honnêtement.

Il m'est apparu que la proposition du procureur général de l'Ontario qui, dans le fond, est identique à celle du procureur général du Manitoba, comme nous l'a révélé le témoignage de M. Harnick, m'apparaissait apaisante, à tout le moins pour la population qui est dans le noir total quant à l'existence de l'article 745.

Venant d'un ministre, investi d'une responsabilité ministérielle à laquelle il doit s'acquitter face aux élus, cela m'apparaissait une mesure intéressante. Il n'y a pas de doute que si les tests de la Charte ont été examinés et rendent une telle disposition inopérante, il n'est pas question que l'on l'examine.

Ce sont les procureurs généraux des provinces qui ont appliqué les lois édictées dans cette enceinte. Lorsqu'une telle proposition reçoit l'appui d'un nombre important de procureurs généraux provinciaux, je pense qu'elle mérite d'être examinée de façon approfondie.

M. Roy: Je vais essayer de répondre. Je pense qu'il y avait plus qu'une question. Mais je vais essayer d'y répondre du mieux que je peux. Vous nous dites, référant au témoignage du procureur général de l'Ontario, qu'une demande a été présentée au cours d'une conférence fédérale provinciale; je ne veux en aucune manière laisser l'impression que le procureur général de l'Ontario est dans l'erreur. Je ne sais pas si tel a été le cas, mais s'il en a été ainsi, partons de cette base.

Je ne peux cependant pas confirmer si cela a été le cas ou pas, je n'ai pas cette connaissance. Sous cette base, je peux vous dire que lorsqu'un mécanisme comme celui-là a été examiné et discuté avec le ministre, parce qu'avant d'inscrire des choses comme celles-là dans un projet de loi, il y a cette discussion avec le ministre, il y a eu une allusion rapide faite à la possibilité que ce soit un membre de l'exécutif qui fasse office de «screening mechanism».

Le sénateur Nolin: Tamiseur.

M. Roy: Tamiseur, c'est encore mieux.

Le sénateur Nolin: Lorsque un mot en français rend mieux le sens, on l'utilise.

Le sénateur Beaudoin: Parfait.

M. Roy: Il se posait rapidement dans notre analyse plusieurs problèmes. Le premier était de dire: est-ce que ce pourrait être le procureur général de la province qui le ferait. Par définition, nous allons tous en convenir rapidement, on a un gros problème de conflit d'intérêt, non seulement justice ne sera pas rendue, mais certainement il n'apparaîtra pas que justice sera rendue parce que le procureur général de la province a poursuivi cet individu 15 ans avant. On lui demande maintenant de décider si cette personne devrait faire une demande. Je pense qu'une personne raisonnablement informée dirait: est-ce que vous ne pensez pas qu'il y a une apparence de partialité possible dans cela.

A reasonably informed person, applying the Supreme Court test set down in 1978 in a case involving the National Energy Board and a potential bias, would look at the situation and say: I see a problem, an apparent conflict. You cannot prosecute a person and then 15 years later, be the one to have to decide whether or not he can make an application.

This brings us to the next question: perhaps the Attorney General of Canada should be the one to rule on this. I believe this is what is being proposed. However, the same problem would arise in the case of the Northwest Territories and the Yukon. The federal Attorney General is responsible for prosecuting persons in these two territories. Therefore, technically speaking, we are no further ahead in saying that this responsibility should be turned over to the federal Attorney General, because if the murders were committed in the Territories and in the Yukon, this individual could not prosecute the cases for the same reasons given earlier for the provincial attorneys general.

Senator Nolin: Still on this subject, perhaps you can answer this question. What was the intent of the legislators in 1976 when they introduced section 745? In my view, the idea behind this provision was to reduce the period of ineligibility. It is not a matter of calling into question the charge or the murder. The person's guilt has already been established. The issue is whether or not the penalty or sentence should be reduced. Which jurisdiction is responsible for this? Clearly, sentencing comes under federal jurisdiction. Who then can politically assume, as a member of the executive, this responsibility? That was the idea behind the proposal.

I understand your question regarding conflict of interest. If the Minister of Justice has been ruled out, then perhaps this responsibility could fall to the Solicitor General.

Mr. Roy: That is a different area. Let me finish what I have to say and then I will come back to the Solicitor General.

Regarding the Attorney General, under our system of constitutional law, the role of the Attorney General is above that of other ministers. In keeping with the tradition of British law, the Attorney General's role is quasi-judicial in nature. He must act independently of his colleagues in prosecution matters.

He must rise above the debate and make decisions, notwithstanding the wishes of his Cabinet colleagues.

This position comes with certain requirements. At the very least, the Attorney General has the advantage of elevating the debate somewhat.

The debate would not be the same if this task was entrusted to the Solicitor General or to the Minister of Foreign Affairs or to someone else. I say this with all due respect for other ministers. All I am saying is that the Attorney General's job is different.

Appliquant le test de la Cour suprême, décidé en 1978 dans l'affaire de l'Office national de l'énergie quant à la partialité possible de quelqu'un, une personne raisonnablement informée regarderait cette situation et dirait: il me semble qu'il y a une difficulté, un conflit apparent. Vous ne pouvez pas avoir poursuivi une personne, et 15 ans plus tard, devoir décider si vous allez lui permettre de faire une demande à un juge.

Cela nous amène à l'étape suivante: peut-être que ce pourrait être le procureur général du Canada ce qui, je pense, est la proposition émise. Sauf que celui-ci, d'un point de vue bien terre-à-terre, a le même problème pour les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon. C'est lui qui poursuit dans ces deux territoires. Alors je n'ai rien réglé en disant que ce sera le procureur général du Canada qui va devoir disposer de cette question, uniquement du point de vue mécanique, parce dans les Territoires et au Yukon, où il y en a des meurtres, il ne pourrait pas se saisir du dossier, pour les mêmes raisons que l'on a données tantôt pour les procureurs généraux des provinces.

Le sénateur Nolin: Je veux juste approfondir un peu plus le sujet et vous allez pouvoir y répondre. On doit se poser la question: quelle est l'intention des législateurs de 1976 lorsqu'ils ont introduit 745? L'idée est, d'après moi, de réduire. On ne questionne plus la question du meurtre, l'accusation; cela a été réglé par le jugement. On en est sur la possibilité de réduire la sanction, la sentence. Quelle juridiction a cette responsabilité? La fédérale, de toute évidence. Et qui, à l'intérieur de cette juridiction, peut politiquement ou dans son rôle exécutif porter ou transporter cette responsabilité? C'était cela l'idée de la proposition.

Je comprends votre question de conflit d'intérêt. Si ce n'est pas le ministre de la Justice, cela peut être à ce moment-là le solliciteur général.

M. Roy: C'est que vous m'amenez sur un autre terrain. J'aimerais compléter ma deuxième partie de la réponse et je peux revenir au solliciteur général.

Parlons immédiatement de la question du solliciteur général. Dans notre droit constitutionnel, le rôle du procureur général, a l'avantage d'exercer un rôle plus élevé que celui des autres ministres. Le procureur général, dans la tradition du droit britannique, a un rôle quasi-judiciaire, il doit être indépendant de ses collègues au niveau des décisions de poursuite.

Il doit s'élever au-dessus du débat et prendre une décision, indépendamment de ses collègues autour de la table au Cabinet qui voudraient qu'il fasse, telle chose ou telle chose.

Il y a des impératifs de justice qui viennent avec cette fonction. La fonction de procureur général a au moins l'avantage d'élever le débat un petit peu.

Qu'il soit solliciteur général ou le ministre des Affaires étrangères ou qui que ce soit, vous n'auriez pas la même élévation dans le débat. Cela je le dis avec tous égards pour les ministres qui peuvent agir. Il ne s'agit pas de les diminuer. Il s'agit de dire que dans la fonction de procureur général, il y a cette notion.

In the vast majority of cases, if not in all cases, attorneys generals know that they must set aside political or other considerations.

Regarding the problem I alluded to in the first part of my answer, the hope was that the problem could be skirted by entrusting the responsibility to act under section 745.61 to the Attorney General of Canada and that as a result, the potential for a conflict of interest, as I mentioned earlier, could be avoided. However, the problem lies in the appearance of a conflict of interest. The general public would then face a dilemma. A person was prosecuted and 15 years later, a decision must be made. Is it appropriate for that decision to be in the hands of the federal Attorney General? When we examined this issue, we felt that this was not appropriate and the minister agreed with us.

That brings me to the second part of my answer. There is also the whole issue of what is appropriate for the executive and what is not. Briefly, I would like to recall what I said in response to Senator Jessiman's question.

Many criminal code provisions require the consent of the Attorney General before a judicial procedure can commence. The best example of this is the case of the dangerous offender. However, in these instances, the Attorney General issues direct instructions, that is he instructs his Crown attorneys to take legal action against someone. It is a case of the Crown issuing instructions to the Crown. Section 75.61 provides for the exact opposite situation. An accused says to the Crown: I want to take my case before the courts, and the Crown, which has an interest in this matter because it will intervene when the matter comes before the courts, would have the power to turn down this person's application.

On the face of it, this appeared to be intrinsically inequitable to the minister. If only it were a case where the Crown was instructing someone to do something. However, in this particular instance, we have a situation where it is the accused who is making an application under the law. The law provides for a test which says that a reasonable prospect must exist that the application will be received. Someone must rule on this test.

The process is not totally objective and some adjustment needs to be made. Does this person stand a good chance of having his application received? We are telling the accused to go before a judge, where the bar will be set and the executive will decide. The Minister of Justice agrees that this is not fundamentally the role of a representative of the executive, but rather the role of the judiciary. It is up to a judge to decide, using the legal test developed by Parliament, whether the accused meets the standard and can proceed to the next stage.

To use the same analogy as I did in my answer to the Chair, this test closely resembles the air of reality principle invoked in a criminal trial. Before a defence is presented to the jury, the judge

Dans la grande majorité des cas, pour ne pas dire tous, les procureurs généraux prennent cela à coeur. Ils disent: je dois à un moment donné faire fi de ces considérations, d'ordre politique ou autres.

On espérait que si le problème, auquel je réfèrais dans la première partie de ma réponse, pouvait être contourné, on espérait que le procureur général du Canada qui agirait en vertu de 745. 61 pourrait aussi s'élever et qu'il n'y aurait plus ce conflit d'intérêt dont j'ai parlé plus tôt. Le problème que cela pose, c'est qu'il y a aussi toute la notion de perception de conflit d'intérêt. La population en général se trouverait à être prise entre deux feux. Il ou elle a poursuivi et 15 ans plus tard, une décision doit être prise. Est-ce approprié? On pensait lorsque l'on a étudié cette question que ce n'était pas approprié et le ministre était d'accord.

Cela m'amène à la deuxième partie de ma réponse. Il y a aussi toute la question de savoir ce qui est approprié pour l'exécutif et ce qui ne l'est pas. Et cela me permet de revenir brièvement sur ma réponse que je donnais au sénateur Jessiman.

Il existe au code, à de nombreux endroits, des obligations qui sont faites, avant de prendre une procédure judiciaire, que l'on ait obtenu le consentement du procureur général. L'exemple du criminel dangereux est le meilleur. Mais dans ces cas, c'est le procureur général qui donne instruction directement. On veut élever cela au point de dire que c'est le procureur général qui donne instruction à ses avocats de prendre des poursuites contre quelqu'un. C'est l'État qui donne instruction à l'État. C'est l'inverse à 745.61. C'est exactement l'inverse. Un justiciable dit à l'État: je veux porter mon affaire devant les tribunaux et l'État qui a un intérêt dans cette affaire, puisque l'État va intervenir lorsque l'affaire se retrouvera devant les tribunaux, l'État aurait le pouvoir de dire non à cet individu.

Cela apparaissait au ministre comme étant, à sa face même, intrinsèquement inéquitable. Si ce n'était de dire à la Couronne: je vous donne instruction de faire telle chose ou telle chose, cela va être bien parce que c'est l'État qui donne instruction à l'État. Mais dans le cas dont on parle, c'est un justiciable qui, en vertu de la loi, a un argument à faire valoir. On dégage dans le texte de loi un test applicable, en français, on dit qu'il existe une possibilité réelle que la demande soit accueillie. Il faut que quelqu'un se prononce sur ce test.

Ce n'est pas nécessairement complètement objectif. Il y a un équilibre à faire. Est-ce que cette personne a une bonne chance de réussir? On dirait dans ce cas: vous, justiciable, qui voulez aller devant un juge, on va vous mettre une barre et c'est l'exécutif qui va décider. Le ministre de la Justice dit que ce n'est pas de l'essence du rôle d'un représentant de l'exécutif, mais de l'essence du rôle d'un juge que de décider sur la base du test légal, que le Parlement a créé, c'est à un juge de dire que vous avez satisfait à ce test et vous pouvez passer à l'étape suivante.

Pour reprendre mon analogie lorsque je répondais à madame la présidente, ce test ressemble beaucoup à la question de «air of reality» dans un procès criminel. Avant de pouvoir

must decide if the defence has an air of reality to it. Is there any supporting evidence?

It would be like asking the Crown prosecutor in the course of a trial whether an air of reality exists. If the Crown prosecutor agreed that one did exist, the judge would issue instructions and let the case move forward.

We believe that it is the fundamental role of the judiciary, not the executive, to determine the interests and rights of the parties. Essentially, this is why the decision was made to ask a judge to assume this responsibility and to decide whether a minimum standard has been met, in light of all the circumstances presented to him, albeit on paper. There is no question in this case of holding public hearings.

Senator Nolin: The problem is the perception the people have of section 745. Apart from the people who deal with it in their professional lives and those who work at the Department of Justice, the rest of the public, so the lawyers tell us, is unaware of the provision's existence. That is why I have a problem. Of course I want the rules of natural justice to be respected. However, I have the impression that the public interest is ill served when it comes to enforcing section 745. I understand the reason for this provision. We have heard the testimony of the Canadian Bar Association, which was well documented and supported I might add, and their recommendation that we leave section 745 alone. The fact remains that the people we are here to serve do not believe in the process. That is what worries me.

How can we protect rights? Let us consider first of all the 25-year sentence. We understood that the Supreme Court could have ruled that a 25-year sentence was cruel. Section 745 has a tempering effect, although we do not have unanimity.

Mr. Roy: This is the direction in which we are heading.

Senator Nolin: I have not read it, but we have jurisprudence which says that section 745 has tempered the cruelty of a 25-year sentence and this has satisfied the Supreme Court. We agree that few Canadians understand or have reflected upon the cruelty of a 25-year sentence or on the tempering effect that another Criminal Code provision may have. Public perception is always something with which we have to contend.

Today, we are being asked to bring in a tougher measure, still in the interest of the public. The public has told us that it does not believe in the process. This worries me. I hear professionals saying that we should leave this provision alone and that the system works well. The public, on the other hand, tells us to look at the statistics and says that it does not believe in the process. The provincial minister has made a proposal to the effect that a person invested with ministerial responsibility should defend this decision for the sake of the public interest. This is an interesting proposition.

présenter une défense au jury pour qu'il ait à se prononcer là-dessus, le juge doit décider si la défense a cet «air of reality». Est-ce qu'il y a quelque chose qui appuie cela?

Ce serait comme de dire: bien, dans un procès, savez-vous quoi? On va demander au procureur de la Couronne s'il y a un «air of reality». Si le procureur de la Couronne est d'accord, le juge donnera des instructions et on laissera l'affaire aller de l'avant.

Nous pensons que c'est de la nature même du rôle d'un juge que de déterminer les intérêts et les droits des partis, ce n'est pas celui de l'exécutif. C'est la raison pour laquelle essentiellement la décision a été prise de demander à un juge de prendre cette responsabilité et de décider si l'on satisfait à un niveau minimum, eu égard à toutes les circonstances qui vont être présentées devant ce juge, présentées cependant — j'insiste pour le dire —, sur papier. Dans ce dossier, il n'est pas question, dans ce cas, d'avoir d'audiences publiques. C'était la raison

Le sénateur Nolin: C'est parce que l'on vit dans un monde de perception dans l'histoire de l'article 745. À part ceux qui y sont confrontés professionnellement et ceux qui y travaillent au ministère de la Justice, le reste de la population, les avocats sont venus nous le dire: je n'étais même pas au courant que cela existait. Imaginez la population! C'est là qu'est mon problème. Il est sûr que je veux que les règles de justice naturelle soient respectées. J'ai l'impression que l'intérêt public est mal servi dans l'application de l'article 745. Je comprends le pourquoi. Nous avons entendu le témoignage de l'Association du Barreau canadien, très bien documenté, très bien soutenu, qui nous suggérait de ne pas toucher à l'article 745. Il n'en reste pas moins que la population que l'on sert ne croit pas dans le processus. Cela me préoccupe.

Comment pouvons-nous protéger les droits? Prenons premièrement le 25 ans? Nous avons compris que le 25 ans seul, la Cour Suprême aurait peut-être décidé que c'était cruel. Nous avons besoin d'une mesure atténuante pour l'article 745, quoique nous n'ayons pas un jugement unanime.

M. Roy: C'est dans cette direction que nous nous dirigeons.

Le sénateur Nolin: Je ne suis pas allé la lire, mais nous avons une jurisprudence qui nous dirait que l'article 745 a atténué la cruauté du 25 ans et cela satisfait la Cour Suprême. Nous nous entendons pour dire que peu de Canadiens comprennent et sont amenés à réfléchir sur la cruauté d'une peine de 25 ans et l'atténuation qu'un autre article du Code criminel peut lui apporter. Déjà là, on se distance de la perception populaire, mais on a toujours affaire à la perception populaire.

Aujourd'hui, nous sommes invités à durcir le processus toujours dans l'intérêt public. Le public nous dit: on n'y croit pas à votre procédure. Je suis préoccupé par cela. J'entends des professionnels me dire: ne touchez pas à cela. Le système fonctionne bien. Regardez les chiffres, la population nous dit: on n'y croit pas au processus. Vous avez la proposition du ministre provincial: parfait on va ajouter une personne investie de la responsabilité ministérielle qui va défendre cette décision au nom de l'intérêt public. J'ai trouvé la question intéressante:

Can we not look a little harder at our legal principles and try to find a reason for a proposal such as this? Surely, there are many arguments that can be brought forward as to why this proposal is not a valid one.

Mr. Roy: I can assure you that the minister shares your concern. Moreover, this was one of the reasons why he decided to bring in Bill C-45. Did he act to counter a lack of confidence in the process? I think the answer to this is clearly no.

This brings me to some studies conducted by two criminologists, namely Tony Doub from the University of Toronto and Julian Roberts from the University of Ottawa. They invited members of the public to sit down in a room and read some newspapers.

Participants in the study were asked to read an account of a trial and of the sentence imposed. Because of space limitations, the newspaper article left these people with the impression that the sentence handed down did not really fit the crime.

Once they had read the published article, the same group of individuals was made to read the actual trial transcripts and the evidence presented. Not only did the majority of the participants say that they were pleased with the sentence, they even found it a little harsh.

Senator Nolin: We heard this testimony.

Mr. Roy: You heard it and you perhaps also read the study in question because it was published.

Senator Nolin: You can understand our confusion upon hearing this.

Mr. Roy: Absolutely. Senator Jessiman hinted that some people were not even aware of this provision. He wondered if there was perhaps not something that could be done. I humbly suggested to him that perhaps your report could recommend that more information be communicated about the sentencing process.

The Minister of Justice could undertake to discuss this matter with the provincial attorneys general and could instruct Crown attorneys prosecuting murder cases to inform the families of victims who have already suffered because of their experience about the possible outcomes of the sentencing process.

At some point, we must demystify the process. There should be no surprises 15, 17 or 20 years down the road. We have to tell it like it is. I was saying to Senator Jessiman that it would be an extreme case of cynicism on our part to respond to these concerns by saying that no one is supposed to ignore the law. That is a terrible way to respond.

Senator Nolin: Even lawyers do not like to be told that.

Ne pouvons-nous pas tenter de chercher un peu plus à travers nos principes de droit et trouver une raison d'être à une proposition comme cela ? Il y a sûrement un paquet d'arguments pour en arriver à dire que cela ne tient pas debout.

M. Roy: La préoccupation qui est la vôtre, je puis vous dire qu'elle est aussi celle du ministre. D'ailleurs cette préoccupation a fait en sorte qu'il a décidé de déposer le projet de loi C-45. Est-ce une réponse au manque de confiance dans le processus? Je pense que la réponse est clairement non. Ce n'est pas une réponse complète.

Cela m'amène presque à me référer à des études, dont une en particulier que j'ai à l'esprit qui a été faite par deux criminologues Tony Doub, de l'Université de Toronto et Julian Roberts, de l'Université d'Ottawa. Ils ont invités des gens du public à s'asseoir dans une salle et à lire les journaux.

Ils leur ont dit de regarder le rapport fait de ce qui s'est passé et de la sentence imposée dans ce cas. Les journaux parce qu'ils sont aussi restreints par l'espace, ont donné, tout au moins, une impression qui est restée chez ces gens qui ont lu les articles de journaux que la sentence n'était absolument pas adéquate.

Ils ont pris le même groupe d'individus et leur ont dit: maintenant que vous avez lu ce qui était publié dans les médias, nous allons vous faire lire les transcriptions de ce qui s'est vraiment passé, la preuve elle-même. La majorité de ces gens se sont déclarés non seulement satisfaits avec la sentence mais ils l'ont trouvée un peu sévère.

Le sénateur Nolin: Nous avons entendu ce témoignage.

M. Roy: Vous l'avez entendu et vous avez peut-être aussi déjà lu la dite étude parce qu'elle a été publiée.

Le sénateur Nolin: Vous comprenez notre désarroi lorsque nous entendons cela.

M. Roy: Absolument et il y a une suggestion faite par le sénateur Jessiman à l'effet qu'il y avait des gens qui ne savaient pas que cela existait. Il se demandait s'il n'y avait pas un moyen de faire quelque chose dans ce sens. Je lui ai répondu en lui suggérant bien humblement que, peut être, votre rapport pourrait suggérer qu'il y ait plus des publicités autour de cela.

Le ministère de la Justice pourrait s'engager à discuter de l'affaire avec les procureurs généraux des provinces de manière à ce que des instructions soient données aux procureurs de la Couronne qui plaident des affaires de meurtre pour dire aux familles des victimes qui ont déjà suffisamment de peine et de douleur de devoir passer à travers une telle expérience, en quoi consiste vraiment la sentence.

Il faut, à un moment donné, démystifier et le dire aux gens. Il ne faut pas les surprendre 15 ans plus tard, 17 ans plus tard ou 20 ans plus tard. Il faut dire les choses telles qu'elles sont, c'est le droit. Je disais aux sénateurs Jessiman que ce serait faire preuve d'un cynisme épouvantable que de répondre à ces préoccupations en disant que personne n'est supposé ignorer la loi. C'est épouvantable que de répondre comme cela.

Le sénateur Nolin: Même les avocats n'aiment pas se faire dire cela.

Mr. Roy: This was a concern of the Minister. He came to the conclusion that the mechanism provided for in Bill C-45 was open to too many undeserving cases and in order to tighten up this provision, he is now saying that persons who have killed more than one person should not be entitled to make such an application.

I think that Canadians have responded positively to this proposal. Those who wish to make an application will have to apply to a judge who is impartial and who is called upon to make this type of decision day in and day out.

Now that there is a chance that the legislation will be amended, provided honourable senators agree, there is work to be done to demystify the process so that people know what is involved.

Not only do we need to demystify the legislation in the eyes of the general public, but in murder cases tried in this country, we have to be able to let the families of victims know what the situation really is. There is nothing wrong telling people what the law is.

[English]

Senator Milne: Madam Chair, I may cover some of the same ground covered by Senator Nolin.

One of the gentlemen who appeared before us was Professor Healy. He stated clearly that if it ain't broke, don't fix it. There is no evidence that the present system is a failure. Therefore, we should not be monkeying about with it.

Professor Roberts, whom you quoted, had an interesting response to that. He said that the current policy is sound, but to make it more durable we must make it more palatable to the people. Do you consider this law as it is before us right now a reasonable effort to do that?

Mr. Roy: There is no question that in the view of the Minister of Justice this bill is more palatable because it will address the cases that may be deserving of a remedy, taking for granted that someone who has killed more than one human being should not receive the benefit of this measure. It must also be taken for granted that it is appropriate for a judge to tighten the system by saying that only those cases in which there is a reasonable prospect of success should go forward.

The minister thinks that Canadians will see this as being more palatable, even though a number of people will say, "No one who has killed someone should ever be released from prison, let alone be released after 15 or 25 years." The minister thinks that this will bring a new balance to the system, something which Canadians will recognize as appropriate.

Senator Milne: Have you said that Bernardo will be caught by the last two clauses of this bill?

Mr. Roy: He will be.

Senator Gigantès: What about Homolka?

Senator Milne: She is not covered by this bill.

M. Roy: C'est une préoccupation du ministre. Le ministre en est venu à la conclusion et a maintenu cette conclusion que le mécanisme du projet de loi C-45 était ouvert à trop de cas qui ne le méritent pas, et pour restreindre ces cas, il a dit que lorsque vous tuez plus qu'un être humain, vous ne devriez pas pouvoir bénéficier de cela.

Je pense que les Canadiens réagissent positivement à cette suggestion. Ceux qui vont vouloir faire une demande, vont devoir la faire à un juge qui est indépendant de cette cause. Ce juge est entraîné à prendre ce genre de décision «day in and day out».

Maintenant que les décisions sont prises, que la loi risque d'être modifiée si vous, honorables sénateurs, êtes d'accord, il y a du travail à faire pour démystifier et dire aux gens en quoi cela consiste.

Nous ne devons pas seulement démystifier cette loi auprès du grand public mais aussi dans les affaires de meurtres qui seront plaidées en ce pays pour que l'on puisse dire aux familles des victimes quelle est la situation. Nous devons les aviser car c'est l'état du droit. Il n'y a rien de mal à dire aux gens en quoi consiste la loi.

[Traduction]

Le sénateur Milne: Madame la présidente, il se peut que je traite des mêmes questions que le sénateur Nolin.

M. Healy a été l'un des témoins qui ont comparu devant nous. Il a dit clairement que si le système fonctionne bien, il est inutile de le réparer. Rien ne prouve que le système actuel ne fonctionne pas bien. Par conséquent, nous ne devrions pas perdre notre temps à ce sujet.

M. Roberts que vous avez cité, a apporté une réponse intéressante à cette question. Il a dit que la politique actuelle est valable, mais que pour la rendre plus durable, nous devons la rendre plus acceptable aux yeux du public. D'après vous, est-ce que ce projet de loi dont nous sommes saisis représente un effort raisonnable à cet égard?

M. Roy: Il ne fait aucun doute que du point de vue du ministre de la Justice, ce projet de loi est plus acceptable, car il traitera des cas qui pourraient mériter un recours, dans la mesure où l'on admet que quiconque a commis plus d'un meurtre ne devrait pas se prévaloir de cette mesure. Il faut également admettre qu'il est justifié qu'un juge rende le système plus sévère en disant que seuls les cas qui ont des chances raisonnables d'aboutir doivent être présentés.

D'après le ministre, cela paraîtra plus acceptable aux yeux des Canadiens, même si certains ne pourront s'empêcher de dire: «Aucun meurtrier ne devrait être libéré de prison, encore moins après 15 ou 25 ans». Le ministre pense que cela apportera un nouvel équilibre au système, qu'il s'agit d'une mesure que les Canadiens jugeront pertinente.

Le sénateur Milne: Avez-vous dit que Bernardo sera visé par les deux dernières dispositions de ce projet de loi?

M. Roy: Oui.

Le sénateur Gigantès: Qu'en est-il de Homolka?

Le sénateur Milne: Elle n'est pas visée par ce projet de loi.

Mr. Roy: Karla Homolka was found guilty of manslaughter and received 12 years in prison. The proposed section 745 will not apply to her situation.

Senator Milne: One of the witnesses from the Province of Ontario, Mr. Harnick, stated that it was his conception that "life" does not actually mean "life," something about which you have already commented today. As well, he thought it was inappropriate that a second jury should be able to reverse the decision of the jury which sentenced the inmate in the first place. Perhaps I have missed something here. I do not believe that a jury sentences criminals in the first place. They find them guilty and then the judge does the sentencing.

When a person is convicted by a jury, I want to make absolutely sure that that conviction cannot be overturned under this section.

Mr. Roy: I will ask Mr. Bebbington to answer this question. He was here when Attorney General Harnick testified. I was not.

Mr. Bebbington: Senator, the short answer to your question is "no." The jury is responsible for the conviction, not for the sentencing. In no part of the system is that more true than it is with respect to murder. The penalty for murder is a mandatory penalty. The judge does not have a discretion with respect to such a decision. If it is a second-degree murder conviction, then the jury may make a recommendation about parole and eligibility. The judge has a small discretion in that regard. However, the life sentence is mandatory in the case of first- and second-degree murder.

With respect to first-degree murder, there is no discretion either in the jury or in the judge to change that. I have heard it argued a great deal that the section 745 jury is undoing the original jury's work. I disagree with that entirely, partly because the jury has no discretion or ability to have input on the penalty for first-degree murder. The conviction always brings with it the consequence of the involvement of section 745. The decision which the jury under the proposed section 745.6 is asked to make is extremely different from conviction. In fact, the case law tells us that the courts instruct juries not to reconsider the original conviction.

The question for that jury, 15 years after the fact, is whether the individual has changed enough for society to warrant granting some leniency in the sense of allowing the parole board to consider the appropriateness of some form of graduated early release.

Senator Doyle: Like other members of the committee, I am concerned about the relatives and friends of victims who have appeared before us and before other public forums and who have been widely quoted about their disappointment that after having

M. Roy: Karla Homolka a été déclarée coupable d'homicide involontaire et a été condamnée à une peine de 12 ans de prison. L'article 745 qui est proposé ne s'applique pas à son cas.

Le sénateur Milne: M. Harnick, l'un des témoins de la province de l'Ontario, a déclaré que d'après lui, «perpétuité» ne signifie pas vraiment «perpétuité»; vous avez déjà abordé ce point aujourd'hui. Par ailleurs, il pense qu'il est inopportun qu'un deuxième jury puisse renverser la décision du jury qui a condamné le détenu en premier lieu. Peut-être ai-je mal compris. Je ne crois pas qu'un jury condamne les criminels. Un jury les déclare coupables et c'est le juge qui détermine la peine.

Lorsqu'une personne est déclarée coupable par un jury, je veux être absolument sûre que cette déclaration de culpabilité ne peut pas être annulée en vertu de cet article.

M. Roy: Je vais demander à M. Bebbington de répondre à cette question. Il était présent lorsque le procureur général Harnick a témoigné; je ne l'étais pas.

M. Bebbington: Madame le sénateur, pour répondre brièvement à votre question, je dirais: «Non». Le jury est responsable de la déclaration de culpabilité, non de la détermination de la peine. C'est dans les cas de meurtre que cela ressort le plus. La peine prévue pour un meurtre est une peine obligatoire. Le juge n'a pas de pouvoir discrétionnaire à l'égard d'une telle décision. S'il s'agit d'une déclaration de culpabilité de meurtre au deuxième degré, le jury peut faire une recommandation au sujet de la libération conditionnelle et de l'admissibilité. Le juge a un léger pouvoir discrétionnaire à cet égard. Toutefois, la peine d'emprisonnement à perpétuité est obligatoire dans le cas de meurtre au premier et au deuxième degré.

En ce qui concerne le meurtre au premier degré, ni le jury ni le juge n'ont le pouvoir discrétionnaire de changer la peine. J'ai souvent entendu dire que le jury prévu en vertu de l'article 745 annule le travail du jury initial. Je suis complètement en désaccord, en partie parce que le jury n'a pas le pouvoir discrétionnaire ni la capacité de faire des commentaires au sujet de la peine prévue pour un meurtre au premier degré. La déclaration de culpabilité s'accompagne toujours des conséquences de la mise en jeu de l'article 745. La décision que doit prendre le jury en vertu du paragraphe 745.6 proposé est extrêmement différente d'une déclaration de culpabilité. En fait, d'après le droit jurisprudentiel, les tribunaux ordonnent au jury de ne pas reconsidérer la déclaration de culpabilité initiale.

La question que doit régler ce jury, 15 ans après les faits, est la suivante: est-ce que la personne en question a suffisamment changé selon les normes de la société pour que l'on puisse faire preuve d'indulgence à son endroit, c'est-à-dire pour que l'on permette à la Commission des libérations conditionnelles d'examiner l'opportunité d'une forme de libération anticipée progressive.

Le sénateur Doyle: Comme d'autres membres du comité, je m'inquiète au sujet de la famille et des amis des victimes qui ont comparu devant nous et devant d'autres instances publiques; on a beaucoup parlé de la déception qu'ils ressentent. En effet, ils ont

believed that we would keep some of these individuals out of circulation for 25 years, we are now holding forth to see if, perhaps, they should not be allowed to go free after 15 years, or whenever, in certain circumstances.

This morning we had a discussion as to whether we needed to be sure to tell these people at the time of the first trial about the prospects and what the true situation would be and whether there would be an opportunity down the road for the person to be released before the promised 25 years. That seemed to be sensible and useful. It is necessary to demystify what we are doing in our court rooms.

Who will be brave enough to say to the man who is sentenced tomorrow to 25 years, "But it will not be 25 years, maybe it will be 15. It will not be anything other than that." Who can say what will be agreed to by next year's committees?

Justice, as we practice it, changes to fit the mood of the country, of the judiciary and of the political system itself. Who can promise today that an exact sentence will be carried out? If we were to recommend that exact sentences always be exact, we may be putting a strait-jacket on what we can do in the future; or, as one of our witnesses wonders, we may be inviting the return of the death penalty. That may be what some of us fear. However, we should not go into that process without careful thought.

When we are demystifying, just how far can we go?

Mr. Roy: The problem we have encountered is people saying, "I never knew that this was the situation. I never knew that 15 years after that person was convicted for the murder of my father, he would be able to go before a jury and ask something which I do not even understand. I seem to understand that they go before a judge and then they are out on the street." We are talking about two different things here.

One is to demystify the process by telling Canadians clearly what this process is all about. First, you go before a jury and you must satisfy that jury that you have changed, at which point the jury does no more than say, "Instead of having to wait until you have served 25 years, you can go to the parole board." That may or may not grant you parole. Canadians, and in particular the families of victims, must know how it works.

Another thing that can be done is that the families are told at the time of sentencing what the law is. I am not suggesting that we go any further than that. However, people do not know what the law is, and I feel that there is nothing wrong in telling Canadians this: This is what we have in the statute book. This is what the law is. This person is sentenced to life. Life means life. This person has committed murder in the first degree. Therefore, according to the law, that person will have to serve at least 25 years before they can apply for parole. However, if that person has changed, they have a opportunity, by statute, to ask a judge first if they have a chance of winning that application, and then they will go before a jury.

cru que certains de ces criminels seraient enfermés pendant 25 ans; or, nous faisons des discours pour voir si, peut-être, on ne pourrait pas les libérer au bout de 15 ans, ou d'un autre nombre d'années, dans certains cas.

Ce matin, nous nous sommes demandé s'il ne faudrait pas, au moment du premier procès, dire à la famille et aux amis des victimes ce qui pourrait se passer, à savoir qu'il serait possible que la personne en question soit libérée avant les 25 ans promis. Cela semble raisonnable et utile. Il est nécessaire de démystifier ce qui se passe dans nos salles d'audience.

Qui aura le courage de dire à un homme condamné à 25 ans de prison: «Ce ne sera pas 25 ans, ce sera peut-être 15 ans, rien d'autre que cela.» Qui peut prévoir ce que les comités de l'an prochain accepteront?

La justice que nous rendons change selon l'humeur du pays, de l'appareil judiciaire et du régime politique lui-même. Qui peut promettre aujourd'hui qu'une peine exacte sera purgée? Si l'on recommandait que les peines exactes le soient toujours, on risquerait de se limiter dans ce que l'on pourrait faire à l'avenir; ou comme l'un de nos témoins se le demande, on pourrait de nouveau ouvrir la porte à la peine de mort. C'est peut-être ce que craignent certains d'entre nous. Toutefois, il ne faudrait pas se lancer dans un tel processus sans réflexion.

Lorsque nous démystifions les choses, jusqu'où pouvons-nous aller?

M. Roy: Le problème qui s'est posé, c'est que des gens nous ont dit: «Je ne savais pas que telle était la situation. Je ne savais pas que 15 ans après que cet homme a été déclaré coupable du meurtre de mon père, il pourrait se présenter devant un jury et demander quelque chose que je ne comprends pas. Il me semble qu'il se présente devant un juge et qu'il est ensuite libéré.» Nous parlons de deux choses différentes.

Premièrement, il s'agit de démystifier le processus en disant clairement aux Canadiens ce qu'il représente. Tout d'abord, le détenu se présente devant un jury et doit le convaincre qu'il a changé; à ce moment-là, le jury dit simplement: «Au lieu d'avoir à attendre 25 ans, vous pouvez vous présenter à la Commission des libérations conditionnelles.» Cette dernière peut accorder une libération conditionnelle ou non. Les Canadiens, les familles des victimes en particulier, doivent connaître le fonctionnement du processus.

Deuxièmement, au moment de l'imposition de la peine, on pourrait dire aux familles ce que prévoit la loi. Je ne propose pas d'aller plus loin. Toutefois, il y a des gens qui ignorent la loi et je pense qu'il n'y a rien de mal à dire aux Canadiens: c'est ce qui figure dans le recueil des lois. C'est la loi. Cette personne est condamnée à perpétuité. Perpétuité veut dire perpétuité. Cette personne a commis un meurtre au premier degré. Par conséquent, selon la loi, cette personne devra purger au moins 25 ans avant d'avoir le pouvoir de présenter une demande de libération conditionnelle. Toutefois, si cette personne a changé, elle peut, en vertu de la loi, d'abord demander au juge si sa demande a une chance d'être accueillie, et ensuite, comparaître devant un jury.

It is only fair for the families of those victims to know this so that 17 or 18 or even 20 years later, when that happens, they will remember that the Crown prosecutor told them 20 years ago that that was a possibility. Most Canadians will see this as being a humane way of dealing both with the victims and also the accused.

As we have tried to say many times, people change over time. Some people are able to turn their lives around. Perhaps it is appropriate — and this is what the Minister of Justice is saying — for these people to have a chance to go back before their peers and say that they have changed. “Here is what I have done in the last 15 or 20 years to change my life; give me a break.”

Senator Doyle: I understood what you were saying the first time you said it. However, having done that, who can guarantee that 15 years from now the law as you described it will still apply? The law is like a pendulum which moves with the times. There are times when the law becomes gentler; there are times it becomes harsher. No one can give any guarantee of what the law will be 15 or 25 years from now.

Senator Pearson: But you can say what it is now.

Senator Doyle: You can say what it is now. However, in some cases, I think that was understood by some of those who now find it shocking that the law has changed since their case was before the court.

Senator Pearson: The law has not changed. The problem is that they did not know about it.

Senator Doyle: I do not see how we can guarantee a safe passage for tomorrow's grieving relative.

Senator Pearson: Nothing is guaranteed.

Senator Doyle: That is where I think we are. We are spending a lot of time that we do not need to spend.

Senator Gigantès: I have the feeling, with all due respect to my colleagues, that we are mixing the political process and the law.

The people have the right to elect a group of persons who may or may not say that there are some laws we shall change. That is what was meant originally when democracy was invented, namely, that the will of the people is the true supreme court. Of course, the law may become harsher because the public will elect someone who promised to make it harsher. However, the law may also become milder.

The question of perception should not impinge upon the mechanisms of justice; it should only impinge upon the electoral process. You were saying, Senator Nolin, that it is a question of perception. If the public perceives that the way the law as applied is wrong, then they will vote accordingly if it is the predominant issue in their mind. The public does not vote on any one issue, or it is very rare that that happens. However, if it is the predominant issue or a strong enough issue, it will be reflected in the way they will vote. It should not be reflected in the way a judge functions,

Il est tout à fait normal que les familles des victimes le sachent pour que 17, 18 ou même 20 ans plus tard, lorsque cela se produit, elles se souviennent que le procureur de la Couronne leur a dit il y a 20 ans que cela pouvait se produire. Pour la plupart des Canadiens, cela équivaut à une façon humaine de traiter les victimes et l'accusé.

Comme nous avons essayé de le dire à de nombreuses reprises, les gens changent. Certaines personnes sont capables de changer du tout au tout. Peut-être est-il opportun — et c'est ce que dit le ministre de la Justice —, que ces gens aient la possibilité de comparaître devant leurs pairs et de dire qu'ils ont changé. «Voici ce que j'ai fait ces 15 ou 20 dernières années pour changer; donnez-moi une chance.»

Le sénateur Doyle: J'avais compris ce que vous aviez dit la première fois. Toutefois, qui peut garantir que d'ici 15 ans, la loi, telle que vous la décrivez, sera toujours applicable? On peut comparer la loi à un pendule en mouvement. Il y a des époques où la loi est plus douce, d'autres époques où elle devient plus dure. Personne ne peut garantir ce que sera la loi d'ici 15 ou 25 ans.

Le sénateur Pearson: Mais vous pouvez dire en quoi elle consiste maintenant.

Le sénateur Doyle: C'est vrai. Toutefois, dans certains cas, je crois que ceux qui s'étonnent aujourd'hui du fait que la loi a subi des modifications depuis que leur cause a été entendue par les tribunaux l'avaient compris.

Le sénateur Pearson: La loi n'a pas été modifiée. Ils ne savaient pas en quoi elle consistait.

Le sénateur Doyle: Je ne sais pas comment nous pouvons garantir aux familles des victimes de demain un processus moins douloureux.

Le sénateur Pearson: Rien n'est garanti.

Le sénateur Doyle: Voilà où nous en sommes. Nous gaspillons beaucoup de temps pour rien.

Le sénateur Gigantès: J'ai l'impression, sauf votre respect, que nous sommes en train de confondre le processus politique et la loi.

Le peuple a le droit d'élire des représentants qui vont peut-être lui dire ou non que certaines lois vont être modifiées. C'est ce qu'on entendait à l'origine quand on a inventé le régime démocratique, à savoir que c'est la volonté du peuple qui constituerait la loi suprême du pays. Bien entendu, la loi peut être rendue plus sévère parce que le peuple a élu un représentant qui s'est engagé à le faire. Toutefois, la loi peut également être assouplie.

La question de la perception ne devrait avoir aucun impact sur l'appareil judiciaire, mais uniquement sur le processus électoral. Vous disiez, sénateur Nolin, que tout est question de perception. Si le public estime que la loi, telle qu'elle est appliquée, est imparfaite, il votera en conséquence s'il considère que cette question constitue un enjeu majeur. Le public ne vote pas en fonction d'un thème en particulier, ou s'il le fait, c'est très rare. Toutefois, si cette question est considérée comme un enjeu majeur ou très important, cela se reflétera dans la façon dont il vote.

or whatever is around the judge. We invented the system of justice that we have historically to isolate it from the electoral process. It is dangerous to think otherwise.

Senator Nolin also said:

[Translation]

Perhaps we need to find a solution that will calm the public's fears.

[English]

It is not part of the law to appease the population. Explaining what the law is is fine. The people who have been elected, to some extent, can change the law with perception in their mind. There is no doubt that perception has played a role in the tightening of section 745. However, these are the elected people who are taking the decision. They can change the law.

We must keep the two compartments totally distinct — the functioning of the judicial system and the law-making. The functioning of the judicial system must not consider appeasing the public. That is for politicians to do.

[Translation]

Senator Nolin: That is exactly the suggestion I made, Senator Gigantès. What we are doing here is examining the legislation.

Senator Gigantès: We have a majority government, just as the Conservatives had an elected majority in 1984 and in 1988. This government has a responsibility to formulate legislation.

Senator Beaudoin: Not the government, Parliament.

Senator Gigantès: You are correct. This is Parliament's responsibility.

[English]

The Chair: I would rather have this discussion when we do not have the departmental officials before us. This issue is very political in nature. Given the nature of their positions, I suggest that the witnesses would not want to reflect a decision.

Do you have a particular question for the officials, Senator Gigantès?

Senator Gigantès: Do you feel that the judicial system should function the way it functions without the judicial system, not the Attorney General, considering such things as perception among the public or appeasement of general opinion?

Mr. Roy: One of the very foundations of our society is that the judiciary must be independent in order to decide on conflicts between the state and an individual. This is recognized in our Charter of Rights and Freedoms, and it has been recognized in our system for however long back we may wish to go. It is essential that judges be able to make a determination without having to feel that there is pressure coming either from one side of the issue or the other, judging these cases in good conscience.

Toutefois, cela ne devrait aucunement influencer la façon dont un juge exerce ses fonctions. Nous avons fait en sorte de séparer l'appareil judiciaire, lorsque nous l'avons inventé, du processus électoral. Il est dangereux de penser autrement.

Le sénateur Nolin a également dit:

[Français]

Il faut trouver peut-être une solution apaisante pour la population.

[Traduction]

La loi n'a pas pour objet d'apaiser la population. On peut, oui, expliquer à celle-ci en quoi consiste la loi. Les représentants élus peuvent, dans une certaine mesure, modifier la loi en tenant compte de la perception du public. Il ne fait aucun doute que cette perception a contribué au resserrement de l'article 745. Toutefois, ce sont les représentants élus qui doivent décider de ce qu'il convient de faire. Ils peuvent modifier la loi.

Nous devons garder les deux activités totalement séparées... le fonctionnement de l'appareil judiciaire et la formulation des lois. Le système judiciaire n'a pas pour mandat de trouver des solutions apaisantes pour la population. Cette tâche revient aux politiciens.

[Français]

Le sénateur Nolin: C'est exactement la suggestion que je faisais, sénateur Gigantès. C'est la loi que l'on examine ici.

Le sénateur Gigantès: Vous avez en place un gouvernement qui a une majorité, qui a été élu majoritairement comme les Conservateurs avaient été élus en 1984 et en 1988. Ce gouvernement a la responsabilité de la formulation de la loi.

Le sénateur Beaudoin: Pas le gouvernement, le Parlement.

Le sénateur Gigantès: Le Parlement, vous avez raison, le Parlement.

[Traduction]

La présidente: Je préférerais qu'on ne discute pas de cela devant les fonctionnaires du ministère. Il s'agit d'un problème essentiellement politique. Compte tenu de leur position, les témoins, à mon avis, ne voudraient pas se prononcer là-dessus.

Avez-vous une question précise à poser aux fonctionnaires, sénateur Gigantès?

Le sénateur Gigantès: Croyez-vous que l'appareil judiciaire devrait continuer de fonctionner comme il le fait, sans tenir compte, et je ne parle pas ici du procureur général, de la perception du public ou de la nécessité d'apaiser l'opinion générale?

M. Roy: Un des principes fondamentaux de notre société, c'est que l'appareil judiciaire doit être indépendant afin de pouvoir trancher les différends qui opposent l'État au particulier. Ce principe de longue date est consacré par la Charte des droits et libertés. Les juges doivent pouvoir prendre une décision sans subir de pressions de la part de l'une ou l'autre partie. Ils doivent juger les cas de façon objective.

The minister felt that, in this particular case, the best way of resolving these conflicts, whatever they may be — when someone is raising the fact that he or she has a right to do something — that this be arbitrated at the end of the day by a judge and not by a member of the executive, not the attorney general or any other high official in our country.

The minister feels this is a job for the judges who are independent of political pressure or any other pressure except decision-making on the basis of the law.

To answer your question more specifically, yes, Parliament is making the law. In cases where there is a conflict between the state and an individual, the minister feels it should be done by a judge and by no one else.

Senator Lewis: As I understand the suggestions under the bill, a convict may make application. The judge will screen that application and it goes to a jury. The jury can then decide. However, under this suggestion, it is theoretically possible that there could be a series of applications by a convict. In other words, it provides that the judge or the jury may set a time limit in which another application can be made, but in no case may it be made in less than two years. Theoretically, there could be a series.

Mr. Roy: Yes.

Senator Lewis: Our committee has heard from families of victims who described the trauma they suffered in attending these application hearings. I suggested the bill could be amended to provide for an absolute limit on the number of applications. I preferred that it be a one-shot affair. If the convict takes the chance of making the application, he had better be sure that it is a good application with a chance of success because, if he fails, then during the rest of his sentence, he cannot make another application.

That seemed of interest to the victims' families, but, on reflection, I can see some difficulties. You may not have had a chance to give this much thought, but what would be your reaction to that suggestion?

Mr. Roy: If I have not given that enough thought, my colleague Mr. Bebbington has. He has been thinking about this.

Mr. Bebbington: Under the law as it exists now, quite apart from our bill, the same thing can occur. It has occurred. Juries have said to particular applicants: We deny your application and you may not apply again; we do not want you returning here.

Under our bill, there will be two opportunities for that to occur. The screening judge may decide that the applicant play not apply again. If the application goes before the jury, that jury may make the same decision. They may say: You may not come back again.

Our bill also allows for the possibility of further applications after a two-year waiting period. This is important because there will be cases where the individual has shown some change in his behaviour, some propensity to become a law-abiding citizen. However, where the jury feels that this individual has not yet

Le ministre estimait, dans ce cas-ci, que la meilleure façon de régler ces différends, quels qu'ils soient — lorsqu'une personne soutient qu'elle a le droit de faire quelque chose —, c'était de les soumettre à un juge et non pas à un membre de l'exécutif, au procureur général ou à un autre haut fonctionnaire du pays.

Le ministre estime que cette tâche doit être confiée aux juges, qui ne subissent aucune pression de la part des dirigeants politiques, sauf celle de rendre une décision en se fondant sur la loi.

Pour répondre à votre question de façon plus précise, oui, c'est le Parlement qui élabore les lois. Si un différend oppose l'État au particulier, c'est le juge, d'après le ministre, qui doit trancher la question et personne d'autre.

Le sénateur Lewis: Si j'ai bien compris le projet de loi, un détenu peut présenter une demande. Le juge va l'examiner et la soumettre à un jury, qui va prendre une décision. Toutefois, en vertu du projet de loi, un détenu pourrait, théoriquement, présenter une série de demandes. Autrement dit, le projet de loi dispose que le juge ou le jury peut fixer le délai à l'expiration duquel le détenu pourra présenter une nouvelle demande; toutefois, ce délai doit être d'au moins deux ans. Donc, en théorie, le détenu pourra présenter une série de demandes.

M. Roy: Oui.

Le sénateur Lewis: Nous avons entendu des familles de victimes nous décrire le traumatisme qu'elles ont vécu lorsqu'elles ont assisté à ces audiences. J'ai proposé qu'on modifie le projet de loi afin de limiter le nombre de demandes qui peuvent être présentées. Le détenu ne devrait pouvoir présenter qu'une seule demande. S'il décide d'en présenter une, il a tout intérêt à ce qu'elle soit acceptée, parce que si elle est rejetée, il n'aura pas la possibilité d'en présenter une autre.

Les familles des victimes ont semblé trouver cette idée intéressante, mais, après réflexion, je vois qu'elle peut poser certaines difficultés. Vous n'avez peut-être pas eu l'occasion de vous pencher longuement là-dessus, mais que pensez-vous de cette suggestion?

M. Roy: Si je n'y ai pas beaucoup réfléchi, mon collègue, M. Bebbington, lui, l'a fait.

M. Bebbington: La même chose peut se produire en vertu de la loi actuelle, et on ne tient pas compte ici du projet de loi. Cela s'est d'ailleurs déjà produit. Des jurys ont dit à des requérants: nous rejetons votre demande et vous ne pouvez pas en présenter une autre; nous ne voulons plus vous revoir ici.

En vertu du projet de loi, le juge peut interdire au requérant de présenter une nouvelle demande. Le jury peut aussi décider la même chose. Ils peuvent lui dire: nous ne voulons plus vous revoir.

Le projet de loi permet également à un détenu de présenter de nouvelles demandes une fois le délai de deux ans expiré. Il s'agit là d'un facteur important, parce qu'il y aura des cas où le détenu aura démontré qu'il a changé de comportement, qu'il est prêt à devenir un citoyen respectueux de la loi. Toutefois, si le jury

reached the stage where their ineligibility period should be reduced, under this bill, the jury may say that they are not prepared to grant a reduction at this point but that they believe the convict has some hope if he keeps going the way he is going and that he should come back again in two, three or five years.

Our bill allows for that opportunity, but it allows two opportunities for, in one case the screening judge and in the other case the jury, to say that the application is so "unmeritorious" that the inmate should not bother anyone with it again.

Senator Lewis: If that were the case, it might have a psychological effect on the judge or the jury. They may think they need to be more careful in turning down the application. That was one of the problems with the death penalty, namely, that a jury would be faced with an absolute. The tendency would be to look for some way to say the person was not guilty, or they would convict them on a lesser charge.

Mr. Bebbington: When the decision is so stark, it tends to add other considerations. In this case, our proposals are flexible and will allow the jury to do what they believe is the right thing, given the case and evidence presented to them.

Senator Lewis: I am glad to have your comments.

The Chair: We have finished with our examination of witnesses this morning. Thank you. You are now excused from the table.

Honourable senators, we will now move to clause-by-clause consideration of Bill C-45.

Before we begin, because I tend not to ask many questions nor give many comments, I should like to put something on the record, if that is acceptable.

I do not particularly object to clause 745.6 as it sits at the present moment. However, I do recognize that there is a public perception that it is not tough enough. It seems the Minister of Justice has also come to that conclusion. I will support the thrust of Bill C-45, but I must admit that I tend to fall within those who philosophically say, "If it ain't broke, don't fix it." I want the record to show that.

Do other senators wish to place something else on the record?

Senator Gigantès: This is a personal view based on my studies as a historian: Democracy is not a search for the compromise which is acceptable to most people but for that compromise which disgusts the least number of people. That is why democracy is often blamed by absolutists for not being principled.

estime qu'il n'y a pas encore lieu de réduire la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle d'un détenu, il pourra dire, en vertu du projet de loi, qu'il n'est pas prêt à accorder une réduction à ce moment-ci, mais que le détenu est sur la bonne voie et qu'il devrait revenir dans deux, trois ou cinq ans.

Notre projet de loi offre cette possibilité à un détenu, mais permet également au juge et au jury de lui dire que sa demande n'a absolument aucune chance d'être accueillie et que, dorénavant, il ne devrait plus songer à déranger qui que ce soit avec une telle requête.

Le sénateur Lewis: Si c'était le cas, cela pourrait avoir un impact psychologique sur le juge ou le jury. Ils pourraient penser qu'ils doivent se montrer plus prudents avant de rejeter une demande. C'est un des problèmes que posait la peine de mort, à savoir qu'un jury serait confronté à une décision absolue, et qu'il aurait alors tendance à essayer de trouver une façon d'innocenter la personne, ou de la reconnaître coupable d'une infraction moins grave.

M. Bebbington: On a tendance à prendre d'autres facteurs en considération lorsqu'on est confronté à une décision aussi absolue. Dans ce cas-ci, nos propositions sont flexibles et permettent au jury de prendre la décision qui s'impose, en se fondant sur le dossier et sur les preuves qui sont présentées.

Le sénateur Lewis: Je suis heureux d'entendre votre point de vue.

La présidente: Nous avons terminé nos discussions avec les témoins. Je vous remercie. Vous pouvez nous laisser.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant procéder à l'examen article par article du projet de loi C-45.

Avant de commencer, étant donné que je n'ai pas tendance à poser beaucoup de questions ou à faire beaucoup de commentaires, j'aimerais dire quelques mots, si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

Je ne m'oppose pas vraiment à l'article 745.6 dans sa forme actuelle. Toutefois, je suis consciente du fait que le public a l'impression que cette disposition n'est pas assez sévère. Le ministre de la Justice semble également être arrivé à la même conclusion. J'appuie l'objet du projet de loi C-45, mais je dois admettre que j'ai tendance à me ranger du côté de ceux qui pensent qu'il n'y a aucune raison de changer le système s'il fonctionne bien. Je veux que cela figure au compte rendu.

Est-ce que d'autres sénateurs souhaitent faire un commentaire?

Le sénateur Gigantès: J'aimerais émettre une opinion personnelle en me fondant sur mes recherches en tant qu'historien: la démocratie ne repose sur la recherche d'un compromis qui est acceptable à la plupart des gens, mais sur la recherche d'un compromis qui inspire de la répugnance au plus petit nombre possible de personnes. C'est pour cette raison que les absolutistes ont souvent tendance à dire que le régime démocratique ne repose sur aucun principe.

This seems to me a perfect example of a compromise that will disgust the least number of people. Of course, it will disgust the victims. Of course, it will disgust the John Howard Society. On the whole, the political process here is doing a little tinkering with the law which, somehow, may improve the perception of the public, especially as this demystifying goes on.

At the beginning, I felt as you do, Madam Chair, that "If it ain't broke, don't fix it." It seems this is an adjustment which may correspond to the will of the people as expressed by their elected representatives. Therefore, I will support the bill.

Senator Pearson: I would like to support your position, Madam Chair. I have the same sense. I was impressed by some of the presentations about the fact that it was not really broken. I have learned a great deal in listening to the discussions. I feel strongly, as we all do, for the families of the victims, but I feel very strongly for the families of all concerned.

It has been demonstrated to us that this is a compromise which has some problems but is the best thing under the circumstances.

Senator Milne: If it meets the agreement of this committee, I move that we report the bill without amendment. I also intend to make a further recommendation about the impact on victims after that.

The Chair: It is moved by Senator Milne that we report the bill without amendment. Any discussion? All in favour? Against? Abstentions?

Senator Nolin: I abstain.

Senator Doyle: I abstain.

The Chair: The motion is carried. The bill will be reported without amendment.

Senator Milne: I move that this committee recommend that truth in sentencing should be a paramount consideration of the judicial system. The lack of knowledge and the understanding of the Canadian people of the present section 745.6, and now the amendment, is vast. Greater understanding must be achieved. To that end, we should urge the Minister of Justice to use any measures at the disposal of the ministry to inform the public about this section, including discussions with provincials attorneys-general, so that together they can find the means to give to victims' families the full knowledge of the history and the meaning of section 745.6.

Senator Gigantès: Senator Milne knows of my great respect for her and I fully agree with her sentiment, however, the text needs some work.

Senator Milne: I agree.

Ce projet de loi constitue l'exemple parfait d'un compromis qui inspirera de la répugnance au plus petit nombre possible de personnes. Évidemment, il inspirera de la répugnance aux victimes, à la Société John Howard. De manière générale, les dirigeants politiques ne font que remanier la loi dans l'espoir de changer la perception du public, tout en continuant à démystifier le processus.

Au début, je pensais comme vous, madame la présidente. Si le système fonctionne bien, pourquoi le changer? Mais j'ai l'impression que ces modifications visent en fait à répondre à la volonté du peuple, telle qu'exprimée par leurs représentants élus. Par conséquent, j'ai l'intention d'appuyer le projet de loi.

Le sénateur Pearson: Je partage votre avis, madame la présidente. J'ai, moi aussi, la même impression. J'ai été étonnée d'entendre certains témoins dire que la loi n'avait pas vraiment besoin d'être modifiée. J'ai beaucoup appris au cours de ces discussions. Je ressens beaucoup de compassion, comme tous les autres d'ailleurs, pour les familles des victimes, mais surtout pour les familles de toutes les personnes concernées.

On nous a démontré que ce projet de loi constitue un compromis qui pose certains problèmes, mais qui constitue la meilleure solution possible dans les circonstances.

Le sénateur Milne: Si le comité est d'accord, je propose que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement. J'ai l'intention de formuler une autre recommandation au sujet de l'impact de cette mesure sur les victimes.

La présidente: Le sénateur Milne propose que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement. Avez-vous des commentaires à faire? Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion? Y en a-t-il qui sont contre? Y a-t-il des abstentions?

Le sénateur Nolin: Je m'abstiens.

Le sénateur Doyle: Moi aussi.

La présidente: La motion est adoptée. Nous ferons rapport du projet de loi sans amendement.

Le sénateur Milne: Je propose que le comité recommande que l'appareil judiciaire explique bien le régime de détermination de la peine aux Canadiens. Ces derniers connaissent et comprennent très mal l'article 745.6 et les modifications qui y sont proposées. Il faut sensibiliser davantage les Canadiens à cette disposition. Nous devrions encourager le ministre de la Justice à utiliser les ressources du ministère pour informer le public au sujet de cette disposition, et aussi à tenir des discussions avec les procureurs généraux des provinces, pour qu'ils puissent, ensemble, trouver des moyens de bien faire comprendre aux familles des victimes le sens de l'article 745.6.

Le sénateur Gigantès: Le sénateur Milne sait que je lui témoigne beaucoup de respect et je suis entièrement d'accord avec elle. Toutefois, il faut travailler le texte.

Le sénateur Milne: Je suis d'accord.

The Chair: This has been quickly put together. Does the sense of it meet with the agreement of the committee?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Will you leave it up to your steering committee to give final approval to the wording?

Some Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

La présidente: Ce document a été préparé rapidement. Est-ce que le comité est d'accord?

Des voix: Oui.

La présidente: Allons-nous laisser au comité de direction le soin d'approuver la version finale du texte?

Des voix: Oui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-45:

From the Department of Justice:

Mr. Yvan Roy, General Counsel, Criminal Law Policy
Section, Criminal and Social Policy Sector;

Mr. Howard Bebbington, Counsel, Criminal Law Policy
Section, Criminal and Social Policy Sector.

From the Department of the Solicitor General:

Ms Jennifer Trottier, Senior Policy Analyst, Corrections
Policy.

Pour le projet de loi C-45:

Du ministère de la Justice:

M. Yvan Roy, avocat général, Section de la politique du droit
pénal, Secteur de la politique pénale et sociale;

M. Howard Bebbington, conseiller juridique, Section de la
politique du droit pénal, Secteur de la politique pénale et
sociale.

Du ministère du Solliciteur général:

Mme Jennifer Trottier, analyste principale des politiques
Direction des affaires correctionnelles.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Monday, December 9, 1996

Issue No. 41

Second Meeting on:
Examination of the Regulations
pursuant to section 118 of the Firearms Act

First Meeting on:
Examination of Bill C-63, An Act to amend
the Canada Elections Act, the Parliament of
Canada Act and the Referendum Act

INCLUDING:
THE SEVENTEENTH REPORT OF THE
COMMITTEE (BILL C-45)

APPEARING:
The Honourable Herb Gray, C.P., M.P.
Leader of the Government in the
House of Commons

WITNESSES:
(See back cover)

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Le lundi 9 décembre 1996

Fascicule n° 41

Deuxième réunion concernant:
L'étude des règlements conformément à
l'article 118 de La Loi concernant les armes à feu

Première réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-63, Loi modifiant
la Loi électorale du Canada, la Loi sur
le Parlement du Canada et la Loi référendaire

Y COMPRIS:
LE DIX-SEPTIÈME RAPPORT
DU COMITÉ (PROJET DE LOI C-45)

COMPARAÎT:
L'honorable Herb Gray, c.p., député
Leader du gouvernement
à la Chambre des communes

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Losier-Cool
Bryden	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	(or Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Murray
Jessiman	Pearson
Lewis	St. Germain, P.C.

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Losier-Cool was substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*December 5, 1996*).

The name of the Honourable Senator Anderson was substituted for that of the Honourable Senator Moore (*December 5, 1996*).

The name of the Honourable Senator St. Germain was substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*December 6, 1996*).

The name of the Honourable Senator Murray was substituted for that of the Honourable Senator Doyle (*December 6, 1996*).

The name of the Honourable Senator Bryden was substituted for that of the Honourable Senator Anderson (*December 9, 1996*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Losier-Cool
Bryden	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	(ou Berntson)
Ghitter	Milne
Gigantès	Murray
Jessiman	Pearson
Lewis	St. Germain, c.p.

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 5 décembre 1996*).

Le nom de l'honorable sénateur Anderson est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 5 décembre 1996*).

Le nom de l'honorable sénateur St. Germain est substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 6 décembre 1996*).

Le nom de l'honorable sénateur Murray est substitué à celui de l'honorable sénateur Doyle (*le 6 décembre 1996*).

Le nom de l'honorable sénateur Bryden est substitué à celui de l'honorable sénateur Anderson (*le 9 décembre 1996*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*,
Thursday, December 5, 1996:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Bryden, seconded by the Honourable Senator Taylor, for the second reading of a Bill C-63, An Act to amend the Canada Elections Act, the Parliament of Canada Act and the Referendum Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Bryden moved, seconded by the Honourable Senator Taylor, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 5 décembre 1996:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Bryden, appuyée par l'honorable sénateur Taylor, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-63, Loi modifiant la Loi électorale du Canada, la Loi sur le Parlement du Canada et la Loi référendaire.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Bryden propose, appuyé par l'honorable sénateur Taylor, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, December 9, 1996
(54)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, in Room 505, Victoria Building, at 10:38 a.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Carstairs, Gigantès, Lewis, Milne, and Pearson (5).

In attendance: Gérald Lafrenière, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Motion Picture Studio Production Technicians, Local 891:

Mr. Tom Adair, Business Representative;

Mr. Neil McLeod, Motion Picture Prop Master, Six Angles Production Inc..

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, November 27, 1996, the Committee continued its consideration of the Regulations pursuant to Section 118 of the Firearms Act (*See Issue No. 39, Wednesday, December 4, 1996, for full text of Order of Reference*).

The Chair made an opening statement.

Mr. Tom Adair made a statement.

Mr. Neil McLeod made a statement.

The witnesses answered questions.

At 11:48 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, December 9, 1996
(55)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, in Room 505, Victoria Building, at 1:01 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Gigantès, Lewis, Lynch-Staunton, Milne, Murray, and Pearson (9).

In attendance: James Robertson and Mollie Dunsmuir, Research Officers, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Herb Gray, C.P., M.P., Leader of the Government in the House of Commons.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 9 décembre 1996
(54)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 38, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Carstairs, Gigantès, Lewis, Milne et Pearson (5).

Également présent: Gérald Lafrenière, attaché de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Syndicat des techniciens de la production de longs métrages en studio, section 891:

M. Tom Adair, représentant;

M. Neil McLeod, chef accessoiriste de cinéma, Six Angles Production Inc.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 novembre 1996, le comité poursuit l'étude des règlements conformément à l'article 118 de la Loi concernant les armes à feu. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule no 39 du mercredi 4 décembre 1996.*)

La présidente fait une déclaration.

M. Tom Adair fait une déclaration.

M. Neil McLeod fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 11 h 48, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le lundi 9 décembre 1996
(55)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 h 01 dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Gigantès, Lewis, Lynch-Staunton, Milne, Murray et Pearson (9).

Également présents: James Robertson et Mollie Dunsmuir, attachés de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Herb Gray, c.p., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes.

WITNESS:

Mr. Ron Stevenson, Director of Operations, General Counsel, Privy Council Office.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 5, 1996, the committee commenced its consideration of Bill C-63, An Act to amend the Canada Elections Act, the Parliament of Canada Act and the Referendum Act.

The Chair made an opening statement.

It was moved by the Honourable Senator Milne — THAT any consideration or votes on any motions dealing with the disposition of Bill C-63, An Act to amend the Canada Elections Act, the Parliament of Canada Act and the Referendum Act, be held no earlier than at the completion of hearing of all witnesses.

It was agreed.

The Honourable Herb Gray made a statement and answered questions.

At 2:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

TÉMOIN:

M. Ron Stevenson, directeur des opérations et avocat général du Bureau du Conseil privé.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 5 décembre 1996, le comité entreprend son étude du projet de loi C-63, Loi modifiant la Loi électorale du Canada, la Loi sur le Parlement du Canada et la Loi référendaire.

La présidente fait une déclaration préliminaire.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne — QUE tout vote sur n'importe quelle motion relative au projet de loi C-63, Loi modifiant la Loi électorale du Canada, la Loi sur le Parlement du Canada et la Loi référendaire, n'ait lieu qu'après comparution de tous les témoins.

La motion est adoptée.

L'honorable Herb Gray fait une déclaration et répond aux questions.

À 14 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

OTTAWA, Thursday, December 5, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SEVENTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-45, An Act to amend the Criminal Code (judicial review of parole ineligibility) and another Act, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, October 22, 1996, examined the said Bill and now reports the same without amendments.

Respectfully submitted,

La présidente,

SHARON CARSTAIRS

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

OTTAWA, le jeudi 5 décembre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déferé le projet de loi C-45, Loi modifiant le Code criminel (révision judiciaire de l'inadmissibilité à la libération conditionnelle) et une autre loi en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 22 octobre 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, December 9, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:38 a.m. to give consideration to the regulations pursuant to section 118 of the Firearms Act

Senator Sharon Carstairs (Chair) in the Chair.

[English]

The Chair: This morning we will continue our study of the regulations which resulted from the passage of the Firearms Act in the fall of last year.

Our witnesses this morning are from the Motion Picture Studio Production Technicians, Local 891.

We welcome you this morning and invite you to proceed with your presentation.

Mr. Tom Adair, Business Representative, Motion Picture Studio Production Technicians, Local 891: Thank you. I am honoured to be here today. This is the first time I have presented at a meeting such as this.

I represent approximately 90 per cent of the people in British Columbia who are involved in 90 per cent of the filming there. The International Alliance of Theatre and Stage Employees, IATSE, is the largest organization of film and stage technicians in the world. There are approximately 90,000 members in North America.

Film makers attempt to maintain a low profile in the community. Advertising our presence encourages the formation of crowds, which we must then monitor and control. Our tendency to maintain a low profile has led to our presence here today. We are calling upon you to recognize our concerns.

In particular, those in our industry involved in the supply of firearms as props wish to remain fairly low profile, for obvious reasons.

I believe that Mr. McLeod and I are the only people speaking to the committee on this matter. You may be wondering why there is no representation from employers who are also directly affected by this legislation. The answer is contained within a personality trait of the industry which is illustrated by the phrase, "My decision is final."

I assure you that if the concerns we raise today are not addressed when they surface during a filming situation, you will hear from the employers. Like most procrastinators, they will speak loudly at that point. However, by that time it will be much more difficult to solve the problem and protect the interests of the industry.

I estimate that in the current year our industry will contribute \$1 billion worth of direct spending in Canada. Based on worldwide trends, expansion should be at 15 per cent per year for the next few years, as the 500-channel universe and the information highway continue to unfold.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 9 décembre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 38 pour étudier des règlements conformément à l'article 118 de la Loi sur les armes à feu.

Le sénateur Sharon Carstairs (présidente) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente: Nous poursuivons ce matin l'étude des règlements qui résultent de l'adoption, à l'automne de l'année dernière, de la Loi sur les armes à feu.

Nos témoins de ce matin représentent la section 891 du Syndicat des techniciens de la production de longs métrages en studio.

Nous vous souhaitons la bienvenue. Vous pouvez nous présenter votre exposé.

M. Tom Adair, représentant, Syndicat des techniciens de la production de longs métrages en studio, section 891: Merci. Je suis très honoré d'être ici aujourd'hui. C'est la première fois que j'interviens dans une séance de ce genre.

Je représente environ 90 p. 100 des techniciens de la Colombie-Britannique qui interviennent dans 90 p. 100 des films tournés dans cette province. L'International Alliance of Theatre and Stage Employees, ou IATSE, est le plus gros syndicat mondial de techniciens de cinéma et de théâtre. Il compte environ 90 000 membres en Amérique du Nord.

Les cinéastes essaient de passer inaperçus dans la communauté. Toute publicité sur leur présence attire les foules, qu'il faut alors surveiller et maîtriser. C'est notre tendance à vouloir passer inaperçus qui nous amène ici aujourd'hui. Nous faisons appel à vous pour que vous reconnaissiez nos préoccupations.

En particulier, les travailleurs de notre secteur qui s'occupent d'armes à feu en tant qu'accessoires tiennent à éviter de se faire remarquer, pour des raisons évidentes.

Je crois que M. McLeod et moi-même sommes les seuls à intervenir devant le comité à ce sujet. Peut-être vous demandez-vous pourquoi nos employeurs, qui sont directement visés par cette loi, ne se sont pas fait représenter. Sans doute faut-il chercher la réponse dans un trait de personnalité de l'industrie que l'on peut résumer par ces mots: «Mon indécision est irrévocable.»

Je puis vous affirmer que si les problèmes que nous soulevons aujourd'hui ne sont pas réglés avant le moment où ils se manifesteront au cours d'un tournage, vous allez entendre parler de nos employeurs. Comme tous ceux qui remettent toujours les choses au lendemain, c'est à ce moment-là qu'ils vont vociférer. Mais il sera alors beaucoup plus difficile de résoudre les problèmes et de protéger les intérêts de l'industrie.

J'estime que pour l'année en cours notre industrie va effectuer pour deux milliards de dollars de dépenses directes au Canada. D'après les tendances mondiales, elle devrait connaître une expansion de 15 p. 100 par an au cours des prochaines années, notamment grâce au déploiement de la câblodiffusion à 500 canaux et de l'infrastructure.

To give you some idea of how the economics are broken down by region, British Columbia represents approximately \$600 million in direct spending, with 80 per cent of that production being U.S. service-based industry, most of which is concentrated in Vancouver. That includes features, movies of the week, and series production. The remaining 20 per cent is Canadian, generally low-budget, indigenous Canadian production.

The prairie provinces represent in the neighbourhood of \$100 million worth of production, which is predominantly Alberta-based. Due to regional incentive plans, approximately 65 per cent of that production is indigenous Canadian-based production.

Ontario has approximately \$650 million in direct spending in the current year, and that is concentrated in Toronto. Ontario has about a 50/50 split in production, but it also benefits from regional incentive plans.

I estimate that Quebec has approximately \$350 million in direct spending. Some 75 per cent of that production is Canadian indigenous production due to regional and cultural incentive plans.

The Maritimes, which is starting to have more production, could easily top \$50 million in the current year, probably split 50/50. It also has regional incentive plans which encourage Canadian production because they encourage the use of Canadian writers, talent, and directors.

There is also a considerable amount of spending in the theatrical end of the business. However, I am not aware of the figures. For example, *Miss Saigon* and other big shows in Toronto of that nature are also directly affected by this legislation because of the theatrical use of firearms.

In British Columbia, approximately 75 per cent of the productions that we make use at some point during production some type of firearm, either restricted or non-restricted, or a prohibited device. When I say "use", that could mean use for one day, part of one day, or for months, depending on the type of film or television being done. When we look at these regulations, we must provide for this lawful activity to continue.

We do not use live ammunition but guns which are modified to fire blank cartridges. Not addressing these issues will imperil our industry because of the necessity to use, at some point during the filming process, some type of firearm that is covered by these regulations. If we fail to address the Firearms Act through a simple mechanism such as the use of the words "for motion picture use only," loss of employment will result. There is nothing contemplated under the current act for motion picture use only.

The firearms regulation system provides no increase in public safety and could result in the loss of millions of dollars of economic activity. I do not see how this will benefit our country

Je voudrais maintenant vous donner une idée de la répartition de nos activités économiques par région: la Colombie-Britannique représente environ 600 millions de dollars de dépenses directes, dont 80 p. 100 correspondent à des activités de service de compagnies américaines, qui sont pour l'essentiel concentrées à Vancouver. Elles font du long métrage, des films de la semaine et des séries télévisées. Les 20 p. 100 restants correspondent à des productions canadiennes, généralement à faible budget.

Les provinces des Prairies représentent environ 100 millions de dollars de production, concentrée essentiellement en Alberta. À cause des mesures incitatives régionales, il s'agit à 65 p. 100 d'une production canadienne indigène.

En Ontario, l'industrie a fait environ 650 millions de dollars de dépenses directes pour l'exercice en cours, essentiellement dans la région de Toronto. En Ontario, il y a à peu près autant de productions canadiennes qu'américaines, mais la production bénéficie également de régimes incitatifs régionaux.

Au Québec, j'évalue les dépenses directes à environ 350 millions de dollars, dont 75 p. 100 correspondent à des productions canadiennes indigènes qui profitent de régimes incitatifs régionaux et culturels.

Dans les Maritimes, où la production commence à s'intensifier, on devrait atteindre 50 millions de dollars cette année, répartis à peu près par moitié. On y trouve également des régimes incitatifs régionaux qui favorisent la production canadienne en faisant la promotion des auteurs, des comédiens et des metteurs en scène canadiens.

L'industrie théâtrale représente elle aussi des montants considérables. Cependant, je n'ai pas de chiffres à ce sujet. À titre d'exemple, un spectacle comme *Miss Saigon* et d'autres grosses productions torontoises du même genre vont subir les effets directs de cette loi, puisqu'on y utilise des armes à feu sur scène.

En Colombie-Britannique, environ 75 p. 100 de nos productions comportent l'utilisation d'un type quelconque d'arme à feu, à autorisation restreinte ou non, ou d'un dispositif prohibé. Lorsque je parle d'«utilisation», il peut s'agir d'une utilisation pour un jour, pour une partie de la journée ou pour plusieurs mois, selon le genre de film ou de production télévisée. Les règlements doivent permettre la poursuite de cette activité licite.

Nous n'utilisons pas de munitions véritables; les pistolets et les fusils sont modifiés pour ne tirer que des cartouches à blanc. Si on ne règle pas ces questions, on va mettre en danger notre industrie, qui, par nécessité, doit parfois utiliser, au cours du tournage, certaines catégories d'armes à feu visées par ces règlements. Si l'on n'ajoute pas à la Loi sur les armes à feu une simple disposition, comme les mots «usage réservé à la production cinématographique», il en résultera des pertes d'emplois. La loi actuelle ne comporte aucune disposition concernant spécifiquement les armes dont l'usage est réservé aux productions cinématographiques.

Le régime de réglementation des armes à feu n'améliore pas la sécurité du public et risque de provoquer la perte de millions de dollars d'activités économiques. Je ne vois pas comment cela

for its citizens. Without clear guidelines, the economic costs of an ill-defined regulatory process can be immense.

Our major areas of concern are regulatory authority, licensing, and replica firearms.

We need a regulatory authority which provides definition and access. We, and those who will enforce these regulations, must have accessibility and consistency to be able to comply with the regulations. In our mind, these regulations provide neither. In order to comply, we must know what the requirements are, and this has not been fleshed out in the present regulations. This causes us a great amount of concern.

The Firearms Act, the former Bill C-68, repeatedly confers authority on the chief firearms officer who is designated in writing by the provincial minister of the province via sections 98 and 99 of the act. The CFO may designate firearms officers to perform duties of the CFO except for personally issuing the business licences contemplated for our industry. They must be dealt with personally by the chief firearms officer. Who will perform these other duties? Who will bear the costs of these other duties at the provincial level? Thus far, no one at the provincial level has said that they will pay for or designate them. The regulations may address the issuance of licences, but they do not recognize the reality on the ground when peace officers are actually enforcing an act.

Mr. McLeod and I have spent considerable time going over the act and the regulations. I think we know a fair amount more about how the regulations will come into being than a regular peace officer on the street who may come up to a production and see that he perceives to be a dangerous weapon in use.

The impact of the regulations will soon be felt, as they are to be implemented on January 1, 1998. It seems reasonable to ask how they will be delegated and how they will flow out of the system at this stage.

Multiple access points would benefit our industry. It is contemplated that the CFO is the only designated authority to deal with licences. We have suggested in our letter that the RCMP would be quite capable of this task. Under the regulations that have been published, there seems to be a number of other sources for licensing.

In British Columbia, over the last few years, we have been involved in two other major regulatory reviews concerning electrical safety issues and workers' compensation. These processes have taken years, not months. This process, on the other hand, seems to be taking months, not years, which causes us some concern. We are somewhat worried that, because of the quickness of the process, our concerns will not be addressed. The implications of legislation concerning workplace safety and electrical issues are widespread. They affected our industry across

throughout our country and to our citizens. In the absence of clear guidelines, a regulatory process poorly defined risks having enormous negative economic consequences.

Our main concern is regulatory authority, licensing, and the issuance of permits and the provisions on replicas.

We need a regulatory authority which provides definition and access. We, and those who will enforce these regulations, must have accessibility and consistency to be able to comply with the regulations. In our mind, these regulations provide neither. In order to comply, we must know what the requirements are, and this has not been fleshed out in the present regulations. This causes us a great amount of concern.

The Firearms Act, the former Bill C-68, repeatedly confers different powers on the chief firearms officer who is designated in writing by the provincial minister of the province via sections 98 and 99 of the act. The CFO may designate firearms officers to perform duties of the CFO except for personally issuing the business licences contemplated for our industry. They must be dealt with personally by the chief firearms officer. Who will perform these other duties? Who will bear the costs of these other duties at the provincial level? Thus far, no one at the provincial level has said that they will pay for or designate them. The regulations may address the issuance of licences, but they do not recognize the reality on the ground when peace officers are actually enforcing an act.

M. McLeod and I have spent considerable time going over the act and the regulations. I think we know a fair amount more about how the regulations will come into being than a regular peace officer on the street who may come up to a production and see that he perceives to be a dangerous weapon in use.

The impact of the regulations will soon be felt, as they are to be implemented on January 1, 1998. It seems reasonable to ask how they will be delegated and how they will flow out of the system at this stage.

Multiple access points would benefit our industry. It is contemplated that the CFO is the only designated authority to deal with licences. We have suggested in our letter that the RCMP would be quite capable of this task. Under the regulations that have been published, there seems to be a number of other sources for licensing.

In British Columbia, over the last few years, we have been involved in two other major regulatory reviews concerning electrical safety issues and workers' compensation. These processes have taken years, not months. This process, on the other hand, seems to be taking months, not years, which causes us some concern. We are somewhat worried that, because of the quickness of the process, our concerns will not be addressed. The implications of legislation concerning workplace safety and electrical issues are widespread. They affected our industry across

the board. There was a great deal of consternation on production levels when the electrical safety standards were introduced and with the workers' compensation rules.

Under section 117 of the Firearms Act, the government may formulate regulations for specific activities associated with any industry and, specifically, our industry, which is a suggestion that we should like to make. By using procedures presently in place and by refining them, safety can be assured through the tracking of firearms and licensing processes. Regulations and licensing could be based on "for motion picture use only" as a limiting factor which could be controlled. This would allow the holder to obtain, transport, and use firearms and devices for motion picture use only.

Requirements would include the holder provide secure and safe storage for weapons during transport to and from the set and at all times when the weapon is not actually in use. Applying ill-defined regulations could spell disaster. Standardized guidelines for regulators will benefit them and us.

In addition, a country-wide set of regulations or guidelines also prevents a patchwork quilt of requirements developing across Canada. Given the nature of the CFO's responsibilities, they can all basically write their own rules.

We are an interprovincial business. Certainly productions go from Alberta to B.C. and from B.C. to Alberta. If there are no guidelines, you must make two sets of rules for dealing with the same thing because of the way the act is put together. Once again, standardized guidelines would benefit regulators and ourselves.

The transportation as outlined in the regulations is also problematic. Section 11(g) of the regulations requires immediate reporting to the CFO when a prohibited firearm other than a prohibited handgun is moved from one location to another. Locations where motion pictures, television and theatrical productions occur are of a temporary nature, and multiple locations on any one day are commonplace. What is the interpretation of "location" as it applies to a shooting site? What will be the interpretation of "immediately"? The implications for a business or an individual are clear: they would lose their license if they do not comply with the regulations.

The draft regulations indicated that the approval would be in writing. That seem to have been dropped out of the present regulations, which we are pleased to see. However, the system as set up within the regulations now is too vague because we do not know what will be required. When it comes to location, must you immediately report to the CFO when you go from Fifth Street and

sécurité des installations électriques sont très vastes. Ces mesures visent l'ensemble de notre industrie. Le milieu de la production a été consterné lors de l'entrée en vigueur des normes sur la sécurité des installations électriques et des règles concernant l'indemnisation des travailleurs.

Aux termes de l'article 117 de la Loi concernant les armes à feu, le gouvernement peut prendre des règlements concernant certaines activités d'une industrie, et nous lui proposons de le faire pour la nôtre. En utilisant ou en améliorant les procédures actuelles, on pourrait assurer la sécurité grâce à un processus de localisation des armes à feu et grâce à l'octroi de permis. Les autorités pourraient délivrer un permis réservé à l'industrie cinématographique, ce qui permettrait un contrôle étroit. Le détenteur de ce permis ne pourrait se procurer des armes à feu ou des dispositifs prohibés, les transporter et les utiliser qu'aux fins d'une production cinématographique.

Les exigences du permis obligeraient son détenteur à entreposer les armes en toute sécurité pendant le transport jusqu'au lieu de tournage et lorsque les armes ne sont pas utilisées. L'application de règlements mal définis pourrait se traduire par un désastre. Des lignes directrices normalisées profiteront autant à l'autorité de réglementation qu'à nous-mêmes.

En outre, un ensemble de règles ou de lignes directrices s'appliquant sur tout le territoire canadien évitera l'apparition d'exigences disparates dans les différentes régions du pays. Compte tenu de la nature des responsabilités du contrôleur des armes à feu, chaque contrôleur pourrait imposer ses propres règles.

Nos activités sont de nature interprovinciale. Certaines productions passent de l'Alberta à la Colombie-Britannique, ou vice versa. S'il n'existe aucune ligne directrice, une même activité se trouvera assujettie à deux ensemble de règles, à cause de la formulation actuelle de la loi. Encore une fois, des lignes directrices normalisées seraient aussi profitables à l'autorité de réglementation qu'à nous-mêmes.

Les dispositions des règlements concernant les transports posent elles aussi un problème. L'article 11(g) du règlement sur l'entreposage, l'exposition et le transport oblige l'entreprise de production à prévenir immédiatement le contrôleur des armes à feu lorsqu'elle transporte une arme prohibée autre qu'une arme de poing prohibée d'un lieu de tournage à un autre. Les endroits occupés par une production cinématographique, télévisuelle ou théâtrale ne le sont qu'à titre temporaire, et il n'est pas rare qu'une production se rende sur plusieurs lieux de tournage au cours d'une même journée. Comment faut-il interpréter le mot «lieu» dans le cas d'un emplacement de tournage? Comment faut-il interpréter les mots «sans délai»? Pour une entreprise ou pour un producteur, les conséquences sont manifestes: le non-respect du règlement entraîne la perte du permis.

Le projet de règlement indiquait que l'approbation serait donnée par écrit. Nous constatons avec plaisir que cette indication a été abandonnée dans le règlement actuel. Cependant, le régime du règlement actuel est trop vague, et nous ne savons pas quelles seront nos obligations. En ce qui concerne le lieu de tournage, faudra-t-il prévenir immédiatement le contrôleur des armes à feu

roadway to Sixth Street and Broadway? Is it two blocks or three blocks? What are the ramifications?

Section 12 deals with the transportation of prohibited weapons such as switchblade knives, brass knuckles, and so on; prohibited devices, which are replicas; and prohibited ammunition. In the previous section, there was a relaxation on transportation. You did not have to seal the boxes. It made it a bit easier to transport firearms within the film and television industry. In section 12, there is not that exemption, unless it is applied through another method within the regulations or act which I may have missed. It seems passing strange that you would have more stringent regulations to do with rubber guns and switchblade knives than you would for a prohibited firearm, which could be a full semi-automatic AK47.

As these requirements are written, they hamstring businesses and individuals as well as the CFOs from fulfilling their duties under the act. There is no appeal process other than that provided through sections 74 through 81 of Bill C-68, and there is no appreciable increase in public safety. To be effective, these regulations must provide guidance to both regulators and to those in the film industry.

The practical reality is that at some point a peace officer, while trying to fulfil his duty, will enforce the broader-brush approach of the act and shut down production because there will be no easy way to explain our legitimacy. That will cost a great deal of money, because production costs run between \$100,000 to \$150,000 a day. This is not a vehicle to encourage production in Canada.

Another area of concern is the licensing. My previous concerns regarding extras and actors, people who are on set and do not have licences, are now addressed in the act as long they are under supervision. This is no longer a direct concern for me.

Any licensing system should be simple and effective.

Licensing regulations are needed which may include the registration of a production company. Production companies are commonly formed on an off-the-shelf, one-time basis for production. They form and die within two months. If you want to track firearms related to certain production and be able to identify them, the production companies should be part of that process. They are formed on an individual basis for tax reasons because they are just one-of productions.

The production manager, who is the main component within a production company, should be one of the people involved in that registration. This will give you the corporate responsibility and the name of the main contact person on the show, their address, home and work phone number, and it would be easy to get in contact with them.

si la production se déplace du coin de la Cinquième Rue à celui de la Sixième Rue sur Broadway? Peut-on se déplacer sur deux coins de rue, ou sur trois? Où se trouve la limite?

L'article 12 traite du transport des armes prohibées comme les couteaux à ouverture automatique, les coups de poing américains, et cetera, des dispositifs prohibés, c'est-à-dire des répliques, et des munitions prohibées. Dans l'article précédent, les exigences en matière de transport sont moins astreignantes. Le règlement ne prescrit pas que les caisses doivent être scellées, ce qui facilite quelque peu le transport des armes à feu pour les productions cinématographiques ou télévisuelles. À l'article 12, en revanche, on ne trouve aucune exception, à moins qu'elle ne figure dans une autre disposition d'un règlement ou de la loi qui m'aurait échappé. Il semble assez étrange que le règlement soit plus exigeant en ce qui concerne les pistolets de plastique et les couteaux à ouverture automatique qu'en ce qui concerne les armes à feu prohibées, parmi lesquelles peut figurer un semi-automatique AK47.

Ces exigences, dans leur version actuelle, empêchent les entreprises de production et les contrôleurs des armes à feu de s'acquitter des obligations que leur confère la loi. Aucune procédure d'appel n'est prévue, à part celles des articles 74 à 81 du projet de loi C-68, et la sécurité du public n'est pas véritablement renforcée. Ces règlements ne peuvent être efficaces que s'ils donnent des indications précises à l'autorité de réglementation et à l'industrie du cinéma.

Dans la réalité des choses, il pourrait se produire qu'un agent de police, dans l'exercice de ses fonctions interprète la loi de façon très large et exige la fermeture d'une production parce que ces responsables auront été dans l'impossibilité d'en expliquer la légitimité. Cela risque de coûter très cher, puisqu'une journée de tournage coûte de 100 000 \$ à 150 000 \$. Cette réglementation n'aura certes pas pour effet de promouvoir la production au Canada.

La question de la délivrance des permis nous préoccupe également. La loi a répondu à mes préoccupations concernant les figurants et les acteurs qui sont sur le plateau et qui n'ont pas de permis, en précisant qu'ils doivent être soumis à une surveillance. Cette question ne me préoccupe donc plus directement.

Le régime de délivrance des permis, quel qu'il soit, devra être simple et efficace.

Le règlement sur les permis devrait prévoir l'enregistrement des compagnies de production. Ces compagnies sont souvent constituées du jour au lendemain pour la durée d'une seule production. Elles se forment et disparaissent en l'espace de deux mois. Pour être en mesure d'identifier et de localiser les armes à feu utilisées dans une production, il faudrait que la compagnie de production participe à la démarche. Les compagnies de production sont constituées pour des considérations fiscales et pour la durée d'une seule production.

Le directeur de production, qui est le principal responsable de la compagnie, devrait être identifié au moment de l'enregistrement. La compagnie aurait ainsi une responsabilité, elle désignerait une personne-contact en indiquant son nom, son adresse, ses numéros de téléphone au travail et à la maison; cette personne serait facile à rejoindre.

The registration process should also include the name of the licensed individuals or businesses in the employ of the production company responsible for the supervision and control of the firearms, plus license numbers, class, address, home and work phone numbers, as well as a list of firearms and locations where prohibited and restricted firearms and devices will be stored and used.

We would also hope that locations as we envision them would be interpreted broadly enough not to create chaos. An interpretation of "for use in the lower mainland of Vancouver" is obviously much more workable in a practical sense to people working in the industry than reporting every time you change from block to block.

This kind of system will provide for identification of those in control of firearms, monitoring and tracking, and, if it is specific for the use in motion pictures, television and theatrical productions, can and will limit any type of public safety issues.

Remember that we never actually use live ammunition or projectiles. This is not currently contemplated under the licensing avenues as we have seen them written. The cost of \$1,000 for a license that may only be needed for one day is not something that I can use effectively to encourage business in Canada. It may be something that could be contemplated under Schedule II, item 18, but the activities are not defined under that item in Schedule II.

Another large issue is that of replica firearms. For the motion picture industry, the regulation of replica firearms and devices is extremely problematic. Under Bill C-68, replica firearms are classified as prohibited devices. We use them precisely because they are replica firearms — devices which are designed or intended to exactly resemble, with near precision, a firearm but which in themselves are not firearms. Bill C-68 needs to have a clear definition; our industry needs to have something safer than the real thing.

The controls imposed on replicas are more stringent than those imposed on real guns because they are prohibited devices. The regulatory solution here again seems to be to create a set of regulations which deals with them as a particular variant for use specifically in the motion picture, television, and theatrical industry, subject to their own set of regulations. A set of regulations designed specifically for our industry would be the best way to deal with them.

There also does not appear to be within the regulations any license classification for replicas as prohibited devices. This may be coming in the next stage of regulation, but, under the current regulations as I have read them, I do not see a licensing classification for prohibited devices for an individual to use.

A sensible solution would be to create a classification of license available to individuals who are an employee of a business engaged in motion picture, television and theatrical production

L'enregistrement devrait également indiquer le nom de la personne ou de l'entreprise titulaire des permis au service de la compagnie de production qui est responsable de la surveillance et du contrôle des armes à feu, de même que les numéros et les catégories des permis, l'adresse et les numéros de téléphone de leurs titulaires ainsi que la liste des armes à feu et des endroits où des armes à feu prohibées ou à utilisation restreinte vont être entreposées et utilisées.

Nous espérons également que la notion de «lieu» sera interprétée de façon non restrictive, afin de ne pas créer de chaos. Pour le personnel de production, il est beaucoup plus pratique d'obtenir un permis valable dans toute la région de Vancouver que de devoir prévenir le contrôleur des armes à feu chaque fois que l'équipe de tournage passe d'un coin de rue à un autre.

Un tel système permettra d'identifier les personnes responsables des armes à feu, de la surveillance et de la localisation, et si un permis spécifique est délivré aux fins des productions cinématographiques, télévisuelles ou théâtrales, ce système améliorera la sécurité du public.

Je rappelle que nous n'utilisons jamais de munitions ou de projectiles réels. Or, le régime de délivrance de permis tel qu'il est présenté dans les règlements ne tient pas compte de cette réalité. Des frais de 1 000 \$ pour l'obtention d'un permis qui ne servira qu'une journée ne peuvent qu'avoir un effet dissuasif sur l'industrie au Canada. Peut-être faudrait-il envisager une modification à l'article 18 de l'annexe II, mais cette disposition ne donne pas de définition des activités visées.

Les répliques d'armes à feu posent un autre problème important. Pour l'industrie du cinéma, la réglementation des répliques d'armes à feu et de dispositifs prohibés est extrêmement problématique. Dans le projet de loi C-68, les répliques d'armes à feu sont classées parmi les dispositifs prohibés. Nous nous en servons précisément parce que ce sont des répliques d'armes à feu, c'est-à-dire des dispositifs conçus pour représenter une arme à feu avec la plus grande précision, mais qui ne constituent pas de véritables armes à feu. Le projet de loi C-68 devrait en donner une définition précise; notre industrie a besoin de répliques, qui sont moins dangereuses que les véritables armes.

Les mesures de contrôle applicables aux répliques sont plus astreignantes que celles qui visent les véritables armes, car les répliques sont des dispositifs prohibés. Dans ce cas encore, la solution consisterait à créer un ensemble de règlements qui concerneraient spécifiquement les répliques utilisées dans les productions cinématographiques, télévisuelles ou théâtrales. Un ensemble de règlements visant spécifiquement notre industrie constituerait la meilleure solution au problème des répliques.

Il semble que le règlement n'ait prévu aucune catégorie particulière de permis pour les répliques considérées en tant que dispositifs prohibés. Peut-être en sera-t-il question dans un prochain règlement, mais dans la réglementation actuelle je n'ai vu aucune référence à une catégorie particulière de permis pour les dispositifs prohibés utilisés par une personne.

On pourrait créer une catégorie de permis pour l'employé d'une compagnie de production cinématographique, télévisuelle ou théâtrale, qui limiterait l'utilisation des répliques dans le cadre de

which will limit the use of replicas in the course of employment. They would still be under the supervision of a business or an individual licensed to supply or possess prohibited replica firearms and devices in the motion picture, television and theatrical industry. On-site monitoring and adherence to regulations could be reasonably left in the hands of a business or individual that has fulfilled higher and more stringent licensing requirements. By regulation, these licences are not easily obtained. If they are negligent, they stand to lose their licenses and their livelihoods.

We also encourage consideration of inclusions which permit individuals to continue to deal with props without the necessity of becoming fully licensed businesses. In British Columbia, as opposed to the rest of Canada, individual props persons act as firearms managers. In the rest of the country, there are armourers who provide that as a service to the industry.

The CFO issues all the licences, and under the system people would not be able to be employed or carry on any activities contrary to the regulations. We must find a workable solution which satisfies the needs of employers under the requirements of the act, or they will simply take their bags of cash and leave.

The Chair: The regulatory drafters appeared before us last week. At that point, they indicated to us that there were a number of regulations that had not yet been drafted. Have you had any indication from them that there will be, in that new set of draft regulations which are in addition to the ones already received, any special regulations for the motion picture industry?

Mr. Adair: I must compliment the staff who have been dealing with us on this issue. They are very aware of the problems. They have indicated to me over the phone that there would be specific guidelines for replicas, but there has been no indication to me that there would be a specific set of regulations written for our industry other than modifying the regulations to be able to allow our industry to exist under the regulations as designed for everyone.

The problem that I have with that system is that, on the ground, when you are trying to explain that to someone, it will stop your ongoing production.

Senator Gigantès: You make a persuasive case on many issues. Perhaps you could facilitate the job of regulators by modifying some of the guns you use. We are talking of guns now. I know there are other problems with switchblades, et cetera. Instead of having a replica of a gun, you can have a gun through the barrel of which you put a screw. You could use the gun all the time. If a policeman came around, you could show him that there is a screw there. A projectile cannot pass through if it is done properly. You could have a collection of such guns. You need not go to the trouble of manufacturing replicas, so you escape those regulations. Smoke will come out, but no projectile.

l'emploi. L'employé serait toujours soumis à la surveillance d'une entreprise ou d'une personne titulaire d'un permis concernant la fourniture ou la possession de répliques d'armes à feu et de dispositifs prohibés dans l'industrie de la production cinématographique, télévisuelle ou théâtrale. On pourrait ainsi raisonnablement confier la surveillance sur place et le respect du règlement à une entreprise ou une personne qui répond aux exigences plus contraignantes que comporte l'obtention d'un permis. D'après le règlement, il n'est pas facile d'obtenir un permis. En cas de négligence, le titulaire risque de perdre ses permis, et, par conséquent, son moyen de subsistance.

Nous recommandons également que certaines mesures soient incluses en vue de permettre aux particuliers de continuer de s'occuper des accessoires sans être obligés de devenir des entreprises pleinement accréditées. En Colombie-Britannique, contrairement au reste du pays, les accessoiristes jouent le rôle de responsables des armes à feu. Dans le reste du pays, ce sont les armuriers qui offrent ce service à l'industrie.

Le contrôleur des armes à feu délivre tous les permis, et en vertu du système les gens ne pourront pas être employés ou mener des activités qui vont à l'encontre des règlements. Il faut trouver une solution pratique qui réponde aux besoins des employeurs dans les limites de la loi, sinon ils risquent simplement d'empocher leur argent et de s'en aller.

La présidente: Les rédacteurs de la réglementation ont comparu devant le comité la semaine dernière. Ils nous ont dit alors que certains règlements n'avaient pas encore été rédigés. D'après ce qu'ils vous ont dit, y aura-t-il, dans la nouvelle série d'ébauches de règlements qui vont s'ajouter à ceux qui ont déjà été rédigés, un règlement spécial s'appliquant à l'industrie cinématographique?

M. Adair: Je dois féliciter le personnel qui a traité avec nous dans ce dossier. Ces gens-là sont très au courant des problèmes. Ils m'ont dit au téléphone qu'il y aurait des lignes directrices précises pour les répliques, mais on ne m'a pas parlé d'une réglementation visant notre industrie; il est simplement question de modifier les règlements pour permettre à notre industrie de poursuivre ses activités dans le cadre de la réglementation s'appliquant à tous.

Le problème que pose ce système, c'est que, sur le terrain, lorsqu'on essaie d'expliquer cela à quelqu'un, cela interrompt la production en cours.

Le sénateur Gigantès: Vous nous avez présenté des arguments convaincants sur de nombreuses questions. Vous pourriez peut-être faciliter la tâche aux responsables de la réglementation en modifiant certaines armes à feu que vous utilisez. Nous parlons de pistolets. Je sais qu'il y a d'autres problèmes liés aux couteaux à cran d'arrêt, et cetera. Au lieu d'avoir une réplique d'un pistolet, vous pourriez avoir un pistolet et y mettre une vis dans le canon. Vous pourriez utiliser le revolver continuellement. Si un policier se présentait, vous pourriez lui montrer qu'il y a une vis dans le canon. Il est impossible qu'un projectile puisse passer si c'est bien fait. Vous pourriez avoir une collection de pistolets ainsi adaptés. Cela vous éviterait de fabriquer des répliques, afin de ne pas être assujettis à ces règlements. Il en sortira de la fumée, mais aucun projectile.

Mr. Adair: Mr. McLeod could better answer that question. He works with replicas, blank firearms, and firearms which use compressed air.

Senator Gigantès: Before he answers, I should like to know who these guns belong to. Are they rented from someone? Does the production company buy them?

Mr. Adair: There is normally a variety of sources. Rental is generally the way of the business. It depends on the nature of the production. If they need it for one day or a short term, they will often rent. If they need it for a longer term, sometimes they will buy because the cost of buying will, in the long run, be cheaper than the cost of renting. If a rented prop becomes damaged, they would have to pay for it, so it is sometimes better to buy for that reason as well.

Senator Gigantès: Buying would not be a problem. Having it drilled would not be an expensive proposition. A private entrepreneur could stock some of these things with barrels which have this device which stops a projectile from going through.

Mr. Neil McLeod, Motion Picture Prop Master, Six Angles Production Inc., Motion Picture Studio Production Technicians, Local 891: I am a working motion picture prop master. I operate an incorporated company. I provide firearms to the productions on which I work as prop master. I also rent firearms to other productions.

Over recent years, I was the weapons specialist for *Legends of the Fall*. We put together a World War I sequence involving 850 extras, all shooting vintage rifles, coming out of the trenches, approaching machine-gun fire from period World War I machine guns, all of which fired blank ammunition. We filmed that over a period of four or five nights in Alberta. In the entire week of filming, 24 hours a day, we had two units going. The only injury suffered by anyone was a sprained ankle, despite actors charging through the mud with rifles and bayonets.

I have worked on several other productions involving a lot of gun work. One example is the first *Stakeout* movie with Richard Dreyfuss. I did a Jean Claude van Damme action movie called *Time Cop*. I have done productions with no guns at all, such as *Little Women* with Susan Sarandon and Winona Ryder. I worked on *Jennifer 8* with Lance Henriksen and Andy Garcia. Lance Henriksen is now the retired FBI agent in the television series *Millennium*, for which I did the pilot.

In this presentation, if I indicate something which shows that I have misunderstood the regulations, I would hope someone would correct me. It is very possible. I did not get a copy of this until last Wednesday because, apparently, it takes two weeks to get an envelope from Ottawa to White Rock, B.C. Perhaps we can address that problem the next time I come back to testify.

M. Adair: M. McLeod est mieux placé pour répondre à cette question, car il s'occupe des répliques, d'armes à blanc et des armes à feu à air comprimé.

Le sénateur Gigantès: Avant qu'il réponde, j'aimerais savoir à qui appartiennent ces pistolets. Sont-ils loués? La compagnie de production les achète-t-elle?

M. Adair: Il y a en général diverses sources. Dans notre industrie, on loue en général les armes, mais cela dépend de la nature de la production. Si on a besoin des armes pour une journée ou à court terme, la plupart du temps on les loue. Si on en a besoin pour une plus longue période, on les achète parfois, car cela coûte moins cher à longue échéance que de les louer. Si un accessoire loué est endommagé, il faudra le payer, et c'est pourquoi souvent il vaut mieux l'acheter directement.

Le sénateur Gigantès: L'achat ne poserait pas de problème. Les adapter comme je l'ai dit ne coûterait pas cher. Un entrepreneur privé pourrait entreposer certaines de ces armes dont le canon serait équipé d'un dispositif empêchant le projectile de passer.

M. Neil McLeod, chef accessoiriste de cinéma, Six Angles Production Inc., Syndicat des techniciens de la production de longs métrages en studio, section 891: Je suis chef accessoiriste de cinéma. J'exploite une entreprise constituée en société. Je fournis des armes à feu pour les productions auxquelles je participe en tant que chef accessoiriste. Je loue également des armes à feu à d'autres productions.

Ces dernières années, j'ai été le spécialiste des armes pour le film *Legends of the Fall*. Nous avons recréé une scène de la Première Guerre mondiale avec la participation de 850 figurants, qui utilisaient tous des fusils d'époque, sortaient des tranchées, faisaient face à des tirs de mitrailleuses datant de l'époque de la Première Guerre mondiale, et toutes ces armes tiraient des munitions à blanc. Nous avons filmé pendant quatre ou cinq nuits en Alberta. Pendant toute la semaine de tournage, 24 heures sur 24, nous avions deux unités en service. Il y a eu un seul blessé, une entorse à la cheville, bien que les acteurs aient mené des charges dans un terrain boueux armés de fusils et de baïonnettes.

J'ai travaillé dans plusieurs productions où l'on utilisait beaucoup d'armes à feu. Par exemple, le premier film *Stakeout*, avec Richard Dreyfuss. J'ai aussi fait un film d'action de Jean Claude van Damme action appelé *Time Cop*. J'ai fait des productions sans aucune arme à feu, comme *Little Women*, avec Susan Sarandon et Winona Ryder. J'ai participé à la réalisation de *Jennifer 8*, avec Lance Henriksen et Andy Garcia. Lance Henriksen joue désormais le rôle d'agent du FBI à la retraite dans la série télévisée intitulée *Millennium*, pour laquelle j'ai fait l'émission pilote.

En présentant mon exposé, si je dis quelque chose qui prouve que j'ai mal interprété les règlements, j'espère que vous me corrigerez. C'est tout à fait possible. Je n'en ai reçu une copie que mercredi dernier, car il faut apparemment deux semaines pour qu'une enveloppe postée à Ottawa arrive à White Rock, en Colombie-Britannique. Nous pourrions peut-être aborder ce problème la prochaine fois que je viendrai témoigner.

I am here today to appeal for a reasonable and flexible interpretation of this act and the associated regulations, particularly for our industry. We certainly are not above the law, and we have no intention whatsoever of compromising public safety in this country. Our respect for a citizen's right to safety is as high as anyone else's. We are a self-regulating industry. Safety is a huge and specific concern. We often rehearse a sequence three or four times longer than the filming takes specifically because of safety reasons.

Our security for the sensitive items that we possess and carry and transport is exceptional. Our security record is exceptional. Therefore, I would appreciate someone looking at our industry as a specialized user which perhaps is in a category unlike anyone else. We have a vast quantity of different materials with different levels of sophistication and technology, a collection which is probably only surpassed by police and military forces.

When I review Bill C-68 and the associated regulations, I find much which encourages me. Over the past several months, we have been consulted on this. We have worked together to develop something which is pretty good at solving many of the problems.

The Canadian Firearms Centre has done an excellent job in sorting through a massive amount of material to produce regulations which have the least negative impact on those involved in the legal use of firearms in this country. I am honoured to participate in this high calibre drafting of important public policy.

I wish to draw a distinction between the nature of our industry as it has developed in Western Canada as compared to eastern Canada, Quebec, and Ontario, in particular.

The pattern that has developed over the years in Ontario and Quebec is that there are specific companies engaged in providing firearms and weaponry to the motion picture industry. In most cases, that is the sole purpose of those companies.

It has been much broader than that in Western Canada. For example, I provide weapons to the motion picture industry. I also do productions which do not involve weapons at all. We are freelancers, and we take the work that we choose to do when we are available to do so.

The procedure in British Columbia and Alberta has developed to the point where it is nearly an ideal working situation for all parties involved. It was developed by direct consultation between the CFOs and members of our industry, including the RCMP, to create a system of permits which is highly effective. It is very fast. You provide information and send a fax to the CFO and the RCMP, and you pick up your permit 24 hours later. This is a result of cooperation between the various parties over the years.

Je suis ici aujourd'hui pour vous demander d'interpréter de façon raisonnable et souple cette loi et les règlements qui en découlent, surtout pour notre industrie. Loin de nous l'idée d'échapper à la loi, et nous n'avons pas la moindre intention de compromettre la sécurité publique dans notre pays. Nous respectons au même titre que tout le monde le droit des citoyens à la sécurité de leur personne. Nous sommes une industrie autoréglementée. La sécurité est au centre de nos préoccupations. Nous répétons souvent une scène trois ou quatre fois plus longtemps que ne dure le tournage tout simplement pour des raisons de sécurité.

Nos mesures de sécurité à l'égard des produits dangereux que nous possédons et transportons sont exceptionnelles. Notre bilan en matière de sécurité également. C'est pourquoi je souhaite que les personnes qui se penchent sur notre industrie nous considèrent comme des utilisateurs spécialisés dans une catégorie à part. Nous possédons toutes sortes de matériels différents plus ou moins pointus sur le plan technologique, et les forces policières et militaires sont sans doute les seules à posséder une collection plus importante que la nôtre.

Lorsque j'examine le projet de loi C-68 et les règlements qui en découlent, j'y trouve de nombreuses dispositions encourageantes. Ces derniers mois, nous avons été consultés à ce sujet. Nous avons collaboré pour élaborer des mesures qui visent à résoudre une bonne partie des problèmes.

Le Centre canadien des armes à feu a fait un excellent travail en examinant une documentation volumineuse pour rédiger des règlements qui ont le moins de répercussions négatives sur les personnes qui utilisent légalement des armes à feu dans notre pays. Je suis honoré de participer à l'élaboration de haut niveau d'une importante politique publique.

Je tiens à faire la distinction entre la façon dont notre industrie a évolué dans l'Ouest du Canada par rapport à l'est, au Québec, et surtout en Ontario.

D'après les tendances qui se sont dessinées au fil des ans en Ontario et au Québec, il existe des entreprises précises qui s'occupent de fournir des armes à feu et d'autres armes à l'industrie cinématographique. La plupart du temps, c'est la seule raison d'être de ces entreprises.

C'est très différent dans l'Ouest du Canada. Par exemple, je fournis des armes à l'industrie cinématographique. Je fais également des productions où l'on n'utilise aucune arme. Nous sommes des indépendants et nous acceptons les contrats qui nous plaisent lorsque nous sommes disponibles.

En Alberta et en Colombie-Britannique, le système a évolué au point où c'est pratiquement idéal pour toutes les parties en cause. Les contrôleurs des armes à feu ont élaboré en collaboration avec des membres de notre industrie et la GRC pour mettre au point un système de permis des plus efficaces. La procédure est très rapide. Vous fournissez des renseignements par télécopieur au contrôleur des armes à feu et à la GRC, et vous obtenez votre permis 24 heures plus tard. C'est le fruit de la collaboration entre les diverses parties au fil des ans.

In Western Canada, there are three ways that firearms are provided to motion picture filming. One of the methods is very similar to the way it happens in Ontario and Quebec. If the prop master on that particular production does not feel comfortable with handling the weapons himself due to his level of training or interest or otherwise, he then contracts a weapons supply company. That weapons supply company does the entire production, getting the requirements for that production from the prop master in consultation with the director and so on. These items are usually rented by the week. If it is a long production, it can be negotiated on a production rental for the entire period of time.

The second method is that the particular prop person on a show may have all the equipment, the guns, and the firearms in their own inventory, as well as the expertise and the interest to go ahead and do the production themselves. That was a little common a few years ago than it is now because of the growth of the industry. The proportion of people working that way is less because there is more production going on. Nevertheless, that has been most economical for production companies because the overhead for individual prop person, even though they own all of the equipment, is considerably lower because they are not operating a store-front operation and paying all of the costs.

The third way of providing firearms to the motion picture industry on a particular show is where the prop master, rather than bringing everything out of his own inventory or just hiring it all, will assemble all of the requirements from various sources, including purchasing from retail gun shops. As a result of the cost of a rental on a particular firearm over the period of production of 10 or 12 weeks, it sometimes makes more economical sense to purchase the items and then sell them off at the end of the production. That will become more difficult to do under the new act.

We also import equipment from Britain and the United States that is not as readily available in Canada — for example, Browning machine guns and World War I and II vintage weapons. What I refer to in my presentation as implements of mass destruction are rented from companies in Los Angeles which have been in business since the 1920s.

Every prop person working in the motion picture industry in Vancouver has a firearms acquisition certificate which allows them to be in possession of any of this material. If they own any of the material, they have the registration certificates. In order to move the material that they own and rent from other people or businesses, we have been using the C302 form issued by the RCMP under the direction of the CFO, which lists the type of thing that you are moving around but is not specific to serial numbers. It is very difficult in our industry to be that specific at the time you apply for a permit. The specifics include the type of material you are moving around, where it is going from, where it is going to, and what will happen during the time that you have it. The permit is issued based on the FAC, your successful completion of a firearms safety course, including the safety course developed by the motion picture industry for the motion picture

Dans l'Ouest du Canada, il y a trois façons pour l'industrie du long métrage d'obtenir des armes à feu. L'une des méthodes est très semblable à celle en vigueur en Ontario et au Québec. Si le chef accessoiriste de la production en question préfère ne pas manipuler les armes lui-même, étant donné son niveau d'entraînement, ou par intérêt personnel, et cetera, il engage à contrat une entreprise de fourniture d'armes. Celle-ci s'occupe de toute la production, après avoir demandé au chef accessoiriste, en consultation avec le réalisateur, et cetera, quels sont leurs besoins. En général, ces articles sont loués à la semaine. Si la production dure longtemps, il est possible de négocier un contrat de location pour toute la période.

La deuxième possibilité, c'est lorsque l'accessoiriste engagé pour la production possède en stock tout le matériel, les pistolets et autres armes à feu, et qu'il a les compétences et l'intérêt voulus pour s'en charger lui-même. C'était plus fréquent il y a quelques années qu'à l'heure actuelle, étant donné la croissance qu'a connue l'industrie. Le nombre de personnes qui travaillent de cette façon a diminué, car il y a de plus en plus de productions. Néanmoins, cela s'est révélé très rentable pour les sociétés de production, car les frais généraux d'un seul accessoiriste, même s'il possède tout le matériel, sont nettement moins élevés, car il n'exploite pas d'entreprise ayant pignon sur rue, avec toutes les dépenses que cela représente.

Il existe une troisième façon de fournir des armes à feu à l'industrie cinématographique pour une production particulière. L'accessoiriste, au lieu d'engager une entreprise à contrat ou de fournir lui-même tout le matériel, se procure tout ce dont il a besoin auprès de diverses sources, y compris en achetant des armes au détail chez des armuriers. Étant donné le coût de location d'une arme à feu pour une production qui dure de 10 à 12 semaines, il est parfois plus rentable d'acheter les articles et de les revendre à la fin du tournage. Cela sera plus difficile à faire aux termes de la nouvelle loi.

Nous importons également du matériel de la Grande-Bretagne et des États-Unis lorsqu'il n'est pas disponible au Canada — par exemple, des mitrailleuses Browning ou des armes d'époque de la Première et de la Deuxième Guerre mondiale. Les armes dont je parle et qui sont des instruments de destruction de masse sont louées auprès de sociétés de Los Angeles qui sont dans les affaires depuis les années 20.

Tous les accessoiristes qui travaillent dans l'industrie cinématographique à Vancouver sont titulaires d'un certificat d'acquisition d'armes à feu qui leur permet de posséder tout ce matériel. S'ils sont propriétaires du matériel, ils possèdent les certificats d'enregistrement. Pour déplacer le matériel qu'ils possèdent et le louer à d'autres personnes ou entreprises, nous avons utilisé le formulaire C302 délivré par la GRC sous la direction du contrôleur des armes à feu, où l'on énumère le genre d'articles à déplacer, mais sans préciser les numéros de série. Il est très difficile dans notre industrie d'être aussi précis au moment où on demande un permis. Parmi les renseignements détaillés demandés se trouvent le genre de matériel que l'on veut déplacer, son origine, sa destination, et ce que l'on en fera pendant la période où on le possédera. Le permis est délivré en fonction du CAAF, et à condition d'avoir suivi avec succès un cours sur le

industry and a letter from the production company indicating to the registrar and the CFO that you are, in fact, the prop person responsible for gun handling on that production and what the dates are.

There are three issues in the proposed legislation which will be very troublesome for this industry: the scope of licensing, the prohibition of small handguns, and the prohibition of replicas.

As the new licensing regulations are written with the various prohibitions, there are only two options for motion picture prop persons to continue to service the industry in the way it has developed in our region, and each of them is expensive. The first option is that the prop master or production company will hire a licensed firearms business to do the entire portion of the project, and the second option is that the individual prop people get their own firearms business license.

Presently, between 30 and 35 people would be interested in this, all of whom would be applying for prohibited firearms business licences in order to continue earning their livelihood in the way that they have. Both of these options would be expensive for both the prop person and the production companies. Option two will also mean a stack of applications on the CFO's desk.

It is clear that only a licensed business will be eligible for access to materials which allow it to serve this industry with the speed and flexibility required. Unless we can build in more flexible options such as partial licences, prop masters will either become licensed businesses or production companies will pay the extra cost to continually hire licensed businesses.

It is currently much less expensive for production companies than it will be if these regulations are adopted. The individual prop person is already under contract to the production company. Therefore, his fees are a given. If he can supply the production with what it needs, the company saves the cost of employees of the firearms business. In addition, the rental rates charged by a firearms business to cover expensive overhead are much higher than a prop person would normally charge.

Individual prop masters could spend the \$1,000 for the licence and the \$5,000 for two electronic security systems required by the regulations, one on their permanent storage facility and one on the truck which goes from production to production and to hire various people to help them with the business. However, they may not work on any productions which require guns for that entire year. That happens with great regularity. Individual prop people could become involved with a company which produces piece-of-the-week movies, and there may not be a gun involved in anything they do for the entire year. For that year, the license would be a complete waste of money. There would be a waste of government resources to process the paperwork. It would also

manierement sécuritaire des armes à feu, y compris le cours mis au point par l'industrie cinématographique pour ses propres représentants ainsi qu'une lettre de la compagnie de production indiquant au directeur de l'enregistrement et au contrôleur des armes à feu que vous êtes bien l'accessoiriste responsable du maniement des armes pour cette production, en indiquant les dates précises.

Dans le projet de loi, trois points inquiètent vivement les représentants de notre industrie: la portée de l'octroi des permis, l'interdiction visant les petites armes de poing et l'interdiction visant les répliques.

Étant donné que les nouveaux règlements sur l'octroi des permis renferment les diverses interdictions, il n'existe que deux possibilités pour les accessoiristes de cinéma s'ils veulent continuer à travailler pour l'industrie, étant donné la façon dont elle a évolué dans notre région, et chacune de ces options est onéreuse. La première, c'est que le chef accessoiriste ou la compagnie de production engage une entreprise accréditée en armes à feu pour s'occuper de tout le projet, et la deuxième, c'est que les accessoiristes obtiennent eux-mêmes un permis d'entreprise d'armes à feu.

À l'heure actuelle, entre 30 et 35 personnes seraient concernées par cette mesure, et toutes demanderaient des permis d'entreprise d'armes à feu interdites pour continuer à gagner leur vie comme elles l'ont fait par le passé. Ces deux options coûteraient cher, tant à l'accessoiriste qu'à la société de production. En outre, en vertu de la deuxième option, le contrôleur des armes à feu croulera sous le nombre de demandes qui lui seront transmises.

Il est évident que seul une entreprise accréditée aura le droit de se procurer du matériel qui lui permettra d'offrir à notre industrie le service rapide et souple qu'elle exige. À moins qu'il ne soit prévu d'autres options plus souples, comme les permis partiels, les accessoiristes deviendront des entreprises accréditées où les sociétés de production devront payer plus cher pour engager continuellement des entreprises accréditées.

À l'heure actuelle, cela coûte beaucoup moins cher aux sociétés de production que lorsque ces règlements seront en vigueur. L'accessoiriste travaille déjà à contrat pour la société de production. Ses honoraires sont donc fixes. S'il est en mesure de répondre de la production, la société économise les dépenses liées aux employés d'une entreprise d'armes à feu. En outre, les tarifs de location exigés par une entreprise d'armes à feu pour compenser de lourds frais généraux sont beaucoup plus élevés que ceux qu'exige généralement un accessoiriste.

Pour se conformer aux règlements, les chefs accessoiristes risquent de dépenser 1 000 \$ pour le permis et 5 000 \$ pour les deux systèmes de sécurité électronique requis, un dans leur installation d'entreposage permanent et l'autre dans le camion qui circule d'un lieu de tournage à un autre, ainsi que pour engager les employés dont ils auront besoin pour exploiter leur entreprise. Toutefois, il arrive qu'ils ne participent à aucune production où l'on utilise des armes à feu pendant toute l'année. Cela se produit fréquemment. L'accessoiriste risque alors de travailler pour une société qui produit des films dans lesquels on n'utilise jamais la moindre arme, et que pendant toute l'année il n'y ait pas le moindre maniement d'armes. Cette année-là, le coût du permis

jeopardize their chances of being able to obtain a license in the future.

Senator Gigantès: Would you explain that?

Mr. McLeod: Our CFO indicated to me at the last meeting we attended that one of the criteria for issuing prohibited firearms business licences would be the level of activity of that business. In other words, a company which does one or two productions a year involving prohibited firearms is not likely to be able to obtain a license.

That brings me to another question which I hope will be addressed in the regulations as they develop. There is no mention in these regulations as to the minimum level of qualifications to obtain a prohibited firearms license. We would like some clarification on that.

This legislation make some significant changes to the hardware that prop persons will be eligible to possess and, therefore, will have a major impact on the business. The act now classifies as prohibited two types of small handguns that are commonly used as movie props: those with short barrels and those of small calibre. I am referring to barrel length under 105 millimetres and the .25 and .32 calibre handguns, which, unfortunately, generically seem to fall into the category of the "Saturday night special," which is a negative term that is somewhat unfortunate. I do think that there are appropriate uses for those items.

Without some flexibility in these regulations, they could be devastating to our industry and would change the way some movies are made. It definitely would change where some of these movies are made.

I should like to describe a typical scenario to explain what I mean. Presently, the retail price of a .32 calibre pistol is approximately \$100. It would rent from a firearm business for approximately \$50 per month. If the prop person on a production happens to own one, he or she could rent it to the production company for approximately \$35 per month because their overhead is lower than the store-front business. However, guns of this calibre are now prohibited. Therefore, they can only be owned by a licensed business. The production must rent this item from a business unless the prop person happens to have owned one prior to January of 1995, in which case he or she is allowed to keep it. Since it is prohibited, it must be accompanied to and from the movie set by an employee or the owner of the business. The rental rate will then have to be changed from a monthly rate to a daily rate because the gun must be taken back and forth to the business premises at the end of each day. The monthly rental rate would change to a daily rate of \$20.

An employee of the business will be required to be present all day, whether the gun is actually used for not. For example, you might never get to the scene in which the gun is required. A

serait une pure perte. Il y aurait également gaspillage des ressources gouvernementales pour traiter la demande et délivrer le permis. En outre, cela risquerait de lui nuire pour obtenir un autre permis à l'avenir.

Le sénateur Gigantès: Pourriez-vous nous expliquer ce que vous voulez dire par là?

M. McLeod: Notre contrôleur des armes à feu m'a dit lors de la dernière réunion à laquelle nous avons assisté que le niveau d'activité de l'entreprise serait l'un des critères appliqués pour délivrer des permis d'entreprise d'armes à feu interdites. Autrement dit, une société qui fait une ou deux productions par an où elle utilise des armes à feu interdites ne pourra probablement pas obtenir de permis.

Cela m'amène à une autre question qui sera résolue, du moins je l'espère, dans les nouveaux règlements. Il n'y est pas question du niveau de compétence minimum requis pour obtenir un permis d'armes à feu interdites. Nous aimerions obtenir des précisions à ce sujet.

Le projet de loi prévoit des changements importants dans le matériel que les accessoiristes pourront posséder, et ce secteur d'activité sera donc fortement touché. En vertu de la loi actuelle, deux types de petites armes de poing utilisées couramment comme accessoires de film sont interdits: les armes à canon court et les armes de petit calibre. Je parle des armes dont la longueur du canon est inférieure à 105 millimètres et des armes de poing de calibre .25 et .32, qui, malheureusement, tombent généralement dans la catégorie des «armes du samedi soir», expression à connotation négative qui est parfois regrettable. Je pense vraiment que ces articles sont utiles.

Si les règlements ne sont pas suffisamment souples, ils risquent d'avoir une incidence catastrophique sur notre industrie et sur la méthode de tournage de certains films. Cela aura sans aucun doute une incidence sur le choix du lieu du tournage de certains films.

J'aimerais décrire un scénario type pour vous expliquer ce que je veux dire. À l'heure actuelle, le prix de vente au détail d'un pistolet de calibre .32 est d'environ 100 \$. On peut le louer d'une entreprise d'armes à feu pour une cinquantaine de dollars par mois. Si l'accessoiriste en possède un, il ou elle peut le louer à la société de production pour environ 35 \$ par mois, puisque ses frais généraux sont inférieurs à ceux de l'entreprise qui a pignon sur rue. Toutefois, les pistolets de ce calibre sont désormais interdits. En conséquence, seule une entreprise dûment accréditée peut en posséder. Les producteurs doivent louer cette arme d'une entreprise, à moins que l'accessoiriste n'en possède une depuis une date antérieure à janvier 1995, auquel cas il ou elle est autorisé à la garder. Étant donné que cette arme est interdite, il faut qu'un employé ou le propriétaire de l'entreprise soit présent lorsqu'elle est déplacée entre l'entreprise et le plateau. La location devra alors passer d'un tarif mensuel à un tarif quotidien, puisque l'arme devra être ramenée dans les locaux de l'entreprise après le tournage. Le tarif de location mensuel passera donc à un tarif quotidien de 20 \$.

Il faudra qu'un employé de l'entreprise soit présent pendant toute la journée, qu'on utilise l'arme ou non. Par exemple, il peut arriver qu'on ne tourne jamais la scène où l'arme est utilisée. Une

typical day on the set is about 14 hours. The cost of a business employee for one day, including overtime, is about \$385. The daily cost of this little gun will change from about \$1.50 this year to a staggering \$407.50 per day for a \$100 pistol. It gets worse. I should like to explain a scheduling situation which arises when you must have that gun on the set every day that the actor who uses that gun works for the entire production. At \$407 per day, you get some notion of the cost impact on a production company.

Another issue which must be addressed concerns replica guns. Essentially, replica guns were created for collectors. The movie industry grabbed them up immediately because they offered an option to having real guns on the set all the time. The other major use of replica guns is in stunts. The guns that we use for that, if I may pass some around, are made of rubber. You can not have someone jumping out of a window from the third floor of a hotel room or being pushed out of a window on a third floor hotel room with a real gun in his or her hand. You cannot hit someone over the head in a hand-to-hand fight with a real gun, for safety reasons.

I am passing around a variety of different rubber props that we use. This is a rubber hand grenade, and this is a rubber replica gun. This particular one is made of hard rubber. It is heavy enough so that if it has to be thrown into the lake, it will sink rather than float on the surface and ruin the shot. This particular replica is a replica of an antique. It is not prohibited, nor is this one, which is also a replica of an antique. However, these others are all prohibited devices now.

There is absolutely no way that a stunt involving firearms, involving people running down the street, involving people jumping off balconies, or involving people chasing someone into and out of an automobile can be done without rubber replicas. These stunts involve huge safety concerns. The cowboys you see ride into town on a horse, jump off their horse, run into the saloon, get shot, and fall down always carry rubber guns.

The Chair: You realize that you are shattering our illusions here.

Mr. McLeod: When you actually see this on screen, the rubber device is always moving. You will never see it frozen on the screen so that you can identify what it is. We require props of various levels of hardness for that reason.

Once a weapon is chosen for the lead actor in a movie, that weapon is then taken to a prop manufacturing shop where it is cast in hard rubber, or plaster in some cases, and then copies are made in a various degrees of hardness and weight, depending on the application. We always get a soft, medium and hard prop. In some stunts that involve water, the camera will not be on the prop gun when it hits the water. In those cases, you want it to float so you can get it back. However, when the camera is on it and it hits the water, it must sink. You would not want to do that with a \$1,000 gun.

journée typique de tournage dure environ 14 heures. Le coût d'un employé pour une journée, y compris les heures supplémentaires, est d'environ 385 \$. Le coût quotidien de ce petit pistolet passera donc d'environ 1,50 \$, cette année, à une somme époustouflante de 407,50 \$ par jour, et ce, pour un pistolet de 100 \$. Ce n'est pas tout. J'aimerais vous expliquer un peu les problèmes d'emploi du temps qui se posent lorsqu'il faut que l'arme soit disponible sur le plateau tous les jours où l'acteur doit l'utiliser, et ce, pendant toute la durée de la production. À 407 \$ par jour, cela vous donne une idée de ce que cela coûtera à une société de production.

Un autre problème à résoudre est celui des répliques. En un mot, les répliques ont été créées pour les collectionneurs d'armes. L'industrie cinématographique a mis la main dessus immédiatement, car cela lui permettait de disposer de véritables armes sur le plateau en permanence. Pendant les cascades également, on utilise beaucoup les répliques d'armes. Les armes à feu que nous utilisons dans ce cas, et je vais en faire circuler, sont en caoutchouc. On ne peut demander à quelqu'un de sauter par une fenêtre du troisième étage d'un hôtel ou d'être poussé par cette fenêtre en tenant à la main un véritable pistolet. On ne peut pas frapper quelqu'un sur la tête dans un combat corps à corps avec une véritable arme, pour des raisons de sécurité.

Je fais circuler divers accessoires en caoutchouc que nous utilisons. Voici une grenade en caoutchouc, et ici un pistolet en caoutchouc. Celui-ci est en caoutchouc dur. Il est assez lourd, de sorte que si l'acteur doit le jeter dans l'eau, l'arme va couler au lieu de flotter à la surface, ce qui serait ridicule. Voici une réplique d'arme ancienne. Elle n'est pas interdite, pas plus que celle-ci, qui est une autre réplique d'arme ancienne. Toutefois, ces autres répliques seront désormais interdites.

Il est tout à fait impossible de tourner une cascade où l'on utilise des armes à feu, où les gens courent dans la rue, sautent des balcons, ou se poursuivent en voiture, sans utiliser des répliques en caoutchouc. Ces cascades sont très dangereuses. Les cow-boys que l'on voit arriver au grand galop, sauter de leur cheval, entrer en courant dans le saloon, se faire tirer dessus et tomber transportent toujours des armes en caoutchouc.

La présidente: Vous savez que vous êtes en train de ruiner toutes nos illusions.

M. McLeod: Lorsque vous voyez cette scène à l'écran, l'arme en caoutchouc est toujours en mouvement. Vous ne la verrez jamais immobile, pour ne pas avoir le temps de la reconnaître. Nous avons besoin d'accessoires plus ou moins durs pour cette raison.

Une fois qu'une arme est choisie pour l'acteur principal d'un film, cette arme est amenée à un atelier de fabrication d'accessoires où elle est moulée en caoutchouc dur, ou en plâtre dans certains cas, et des copies en sont faites de dureté et de poids divers, selon l'utilisation réservée à l'arme. Nous faisons fabriquer un accessoire mou, moyen et dur. Dans certaines cascades qui se déroulent dans l'eau, la caméra ne fixera jamais l'arme lorsqu'elle touche l'eau. Dans ces cas-là, il faut qu'elle flotte pour qu'on puisse la récupérer. Toutefois, lorsque la caméra est fixée sur l'arme et que celle-ci touche l'eau, il faut qu'elle coule. On ne peut pas le faire avec un pistolet de 1 000 \$.

This summer, I worked on a production in Seattle which was set in 1972. It involved several scenes from the 1972 Olympics in Munich where Arab terrorists stormed an Israeli dorm and assassinated Israeli athletes. We did that entire sequence, including the German police, the German army, the Olympic security guards and the terrorists, with only two real rifles. Every other gun in that sequence was a replica. I brought all of them down from Canada. To have done that with real weapons would have meant about eight times the cost.

In summary, I believe that we need a licence or a condition on a licence or a permit on a licence which is issued to individuals working in the motion picture industry who qualify as eligible to possess temporarily specific, prohibited materials such as grandfathered small-barrel and small-calibre revolvers, replica firearms, high-capacity magazines and other items that by themselves require no highly technical training and are no more inherently dangerous than restricted firearms.

This type of license would not allow the holder to be in possession of blank-firing, fully-automatic weapons and implements of mass destruction. That would continue to be under a prohibited licensed business rental situation. The licence could be clearly stamped "motion picture or theatrical use only." In other words, if the holder of that licence was not working on a motion picture or a project related to working on a motion picture or a theatrical production, their licence would be invalid, meaning they could not get a permit or an authorization to transfer. They could not get an import permit. In any case, they would not be applying for import permits, but they could not get an authorization to transport or to transfer if they were not working on a motion picture project. The holder would not be eligible to own or permanently acquire any class of prohibited weapon for which they were not otherwise eligible according to the act, depending on their circumstances. Documentation from employers would also be required.

Senators, we must find a solution to the short-barrel, small-calibre replica gun prohibition problem or productions will take their work elsewhere. Replica guns in particular should be removed from the prohibition. Millions of dollars could be taken from the Canadian economy as a result of government overreaction to a couple of rare incidents. Public education can ameliorate those particular problems — that is, one should know better than to point something that looks like a gun at someone who has a gun. Placing unworkable restrictions on a \$2 billion industry will have a much greater effect on a greater number of Canadians than the rare misuse of an inert object by one ignorant individual.

Thank you for your time, senators.

Senator Gigantès: You said you discussed this with officials and that you found them capable of showing some understanding.

Cet été, j'ai participé à une production à Seattle dont le récit se passait en 1972. Il y avait plusieurs scènes des Jeux olympiques tenus à Munich cette année-là, où des terroristes arabes ont pris d'assaut un dortoir d'athlètes israéliens et les ont assassinés. Nous avons tourné toute cette scène, avec la police allemande, l'armée allemande, les gardes de sécurité des Jeux olympiques et les terroristes, avec deux fusils seulement. Toutes les autres armes utilisées pour cette scène étaient des répliques. Je les ai toutes amenées du Canada. S'il avait fallu utiliser de vraies armes, cela nous aurait coûté huit fois plus cher.

En résumé, à mon avis, il faut un permis, ou une condition d'obtention de permis délivré aux personnes qui travaillent dans l'industrie cinématographique et qui ont le droit de posséder provisoirement certains articles interdits, comme les revolvers à canon court et de petit calibre protégés par une clause d'exclusion, les répliques d'armes, les chargeurs à haute capacité et autres articles qui n'exigent pas vraiment un entraînement très poussé et qui ne sont pas plus dangereux en soi que les armes à utilisation restreinte.

Ce genre de permis n'autoriserait pas le titulaire à posséder des armes automatiques qui tirent des balles à blanc, ni des instruments de destruction massive. Ces derniers continueraient d'être loués auprès d'une entreprise accréditée pour vendre des armes interdites. Le permis pourrait porter la mention «destinée uniquement à des fins cinématographiques ou théâtrales». Autrement dit, si le titulaire du permis ne travaille pas sur un plateau ou dans le cadre d'un projet concernant le tournage d'un film ou une production théâtrale, son permis ne sera pas valable, et il ne pourra pas obtenir d'autorisation de transfert. Il ne pourra pas obtenir de permis d'importation. De toute façon, les accessoiristes ne demanderont pas de permis d'importation, mais ils ne pourront pas obtenir l'autorisation de transporter ou de transférer l'arme s'ils ne travaillent pas sur un plateau de tournage. Le titulaire n'aura pas le droit de posséder ou d'acquérir définitivement une arme dans la catégorie des armes interdites s'il n'est pas autrement admissible aux termes de la loi, selon les circonstances. Il faudra également fournir de la documentation émanant des employeurs.

Sénateurs, il faut trouver une solution au problème de l'interdiction visant les répliques à canon court et de petit calibre, sinon les tournages iront se faire ailleurs. Les répliques en particulier ne doivent pas être visées par une interdiction. Des millions de dollars risquent d'être siphonnés de l'économie canadienne si le gouvernement prend une mesure excessive pour réagir à quelques rares incidents. Des campagnes d'éducation publique permettront d'améliorer la situation — je veux dire que les gens devraient savoir qu'on ne menace pas quelqu'un qui possède une arme avec un objet qui ressemble à une arme. Le fait d'imposer des limites impossibles à respecter à une industrie de deux milliards de dollars aura de très graves conséquences pour un grand nombre de Canadiens, beaucoup plus que l'utilisation rare à mauvais escient d'un objet inerte par un imbécile.

Merci de votre attention, honorables sénateurs.

Le sénateur Gigantès: Vous avez dit que vous avez discuté de cette question avec des fonctionnaires et qu'ils ont fait preuve

Congratulations. Did this make you hopeful that they might do something?

Mr. McLeod: That is why I am here. I am hopeful that in at least one of these areas there will be something encouraging on which to plan. There must be, or we will fold our tents.

Senator Gigantès: The other thing is the cost of the licence and the security systems. Did I understand you correctly that the licence would be \$1,000 and another \$5,000 for two security systems, one on the truck and one on your premises? That is \$6,000. Surely it will be amortized over a number of years.

Mr. McLeod: The license fee is per year.

Senator Gigantès: But not the security systems.

Mr. McLeod: That all must be in place in order to abide by the regulations so as to start your business.

Senator Gigantès: You are saying that this is a barrier to entry into the business. The way you keep someone new from coming into the business is you increase the cost for someone coming into the business.

Mr. McLeod: To clarify, there is a condition whereby if the CFO is satisfied that your security provisions are as good as the minimum requirement, even though they are not specifically according to the minimum requirement, you would be approved. However, with respect to an electronic security system, there are only a few interpretations of what that really means.

Senator Milne: We were assured by the department officials who were at our last hearing that this is merely the first set of regulations and that there will be further regulations on different parts of this act. They talked about at least two more sets coming to us in the future. Since you have been in touch with department officials, perhaps there will be something coming out in these further regulations specifically applying to your industry.

We, in this committee, are going through a review process. We cannot amend these regulations. They are put forward for us to review and to comment upon. As far as comments or recommendations from this committee are concerned, would you be content or happy if the Senate recommended that the government take special care in its drafting to ensure that the needs of the motion picture industry are accommodated? This may be a way around the problem that we are in right now where we do not know if these are the final regulations applying to your industry.

Mr. Adair: That would address the overall issue the way that we want it addressed. Because of the problem I ran into in getting involved with the electrical safety review and the workers' compensation review, that is our wish. However, in a practical sense, regulations are implemented in ways which change direction. Given the interlocking nature of the way the regulations and the act work, it becomes very difficult to see the problems.

d'une certaine compréhension. Félicitations. Vous est-il permis d'espérer qu'ils feront quelque chose?

M. McLeod: C'est la raison de ma présence ici aujourd'hui. J'espère que dans au moins un de ces domaines, quelque chose d'encourageant nous sera proposé. C'est indispensable, ou sinon nous plierons bagage.

Le sénateur Gigantès: Par ailleurs, il y a le coût du permis et des systèmes de sécurité. Si j'ai bien compris ce que vous nous avez dit, le permis coûtera 1 000 \$ et les deux systèmes de sécurité, un dans le camion et l'autre dans vos locaux, coûteront 5 000\$? Cela fait 6 000 \$ en tout. Cette dépense sera certainement amortie sur un certain nombre d'années.

M. McLeod: Le permis est assujéti à des droits payables chaque année.

Le sénateur Gigantès: Mais pas les systèmes de sécurité.

M. McLeod: Tout cela doit être en place si on veut se conformer aux règlements et pouvoir lancer son entreprise.

Le sénateur Gigantès: Vous dites que cela dissuadera les gens de se lancer dans ce secteur d'activité. La meilleure façon d'empêcher l'arrivée de nouveaux venus, c'est d'augmenter les coûts pour ces derniers.

M. McLeod: Pour être plus précis, il existe une condition selon laquelle, si le contrôleur des armes à feu est convaincu que les mesures de sécurité que vous avez prises sont compatibles avec l'exigence minimale, même si elles ne correspondent pas exactement à celle-ci, vous obtiendrez une approbation. Toutefois, pour un système de sécurité électronique, il n'y a pas beaucoup d'interprétation possible de ce que l'on entend par là.

Le sénateur Milne: Les fonctionnaires du ministère qui ont comparu lors de notre dernière séance nous ont donné l'assurance qu'il s'agit là d'une première série de règlements et qu'il y en aura d'autres découlant de diverses parties de la loi. Ils ont parlé d'au moins deux autres séries de règlements à venir. Étant donné que vous avez communiqué avec les fonctionnaires, il y aura peut-être dans la prochaine série de règlements des dispositions visant particulièrement votre industrie.

Nous, au comité, sommes là pour examiner l'ébauche de réglementation. Nous ne pouvons pas modifier cette réglementation. Elle nous est soumise pour examen et commentaires. Pour ce qui est de ces recommandations du comité, est-ce que vous seriez satisfaits que le Sénat recommande au gouvernement de porter une attention particulière, dans la rédaction de ses règlements, aux intérêts de l'industrie cinématographique? Ce serait peut-être une façon de régler ce problème dû au fait que nous ne savons pas s'il s'agit bien ici de la dernière mouture de la réglementation qui s'appliquera à votre secteur.

M. Adair: Cela permettrait effectivement de régler les choses comme nous le souhaiterions. Étant donné les problèmes que j'ai eus avec la réglementation relative à la sécurité des dispositifs électriques et à l'indemnisation des accidents du travail, c'est exactement ce que nous demandons. Cependant, et de façon concrète, il est parfois assez difficile de savoir comment la réglementation va être appliquée et quels en seront les effets.

My suggestion is to say, "This is how it works in the motion picture industry." In a process enforced by peace officers, we could have a set of regulations which state, "This is how it works." That will allow the system to function in a fairly practical manner.

I deal with many contractual agreements in negotiations. There are perhaps 20 different sections to a contract. There are interlocking clauses throughout the contract. If you tinker with one part, some other part is affected. When dealing with an act as large as Bill C-68 and one governed by regulations, what are the possible implications?

I have spent a lot of time studying this problem. It is difficult to follow the logic without spending all your time doing that, and I do not have time to do that. The production managers do not have time to do that. Certainly a peace officer coming in would not have time to do that.

Honourable senators, we are looking for a way to deal with our issues. However, it is difficult to know how effectively this would work at the work site when we do not know the whole set of regulations.

Senator Milne: Am I to take from your remarks that you would like us to do that, or do you feel that it would be useless?

Mr. Adair: I would like you to do that, but it always requires due diligence. I will not walk out of here today and forget about this. It is just that once we start down a path, it is hard to back up to correct other things.

Looking at how agreements are reached contractually and how acts and regulations are established, you start to build blocks, and it is very difficult to take a piece of that structure out after the fact. Specifically, that applies to how the act works because of the nature of how replicas are defined within Bill C-68. The definition creates a convoluted system when you come to deal with our issues. Even though we wrote letters, we were not included with museums in the initial process. That could have been acknowledged within Bill C-68 but was not. Specific concerns in other industries were acknowledged within the bill, and exemptions were made in specific instances. However, given the nature of the act, the regulations must be structured in such a way to address an issue that could have been addressed easily at the beginning of the process.

Senator Milne: At this point, that has already happened, so now we are looking at regulations.

Mr. Adair: Yes. That is life.

Senator Milne: That brings me back to another question which perhaps your cohort could answer. What percentage of firearms used in the industry in Canada are replicas, and what percentage are real?

Étant donné que la réglementation et la loi fonctionnent de façon solidaire, il est très difficile de prévoir les problèmes.

Ce qui serait bon, c'est de pouvoir dire: «Voici comment cela va fonctionner pour le secteur cinématographique». L'application étant confiée aux agents de la police, nous aurions alors des règlements précisant dans quel sens les choses tournent. Cela permettrait à l'ensemble de fonctionner d'une façon acceptable et pratique.

Je participe souvent à des négociations portant sur des ententes contractuelles. Il y a parfois 20 clauses, qui sont solidaires les unes des autres. Si vous en modifiez une, cela modifiera l'application d'une autre. Alors, on se demande quelles seront les conséquences de l'application d'un projet de loi à la portée aussi vaste que le C-68, pour lequel on a besoin par ailleurs de règlements.

J'ai passé beaucoup de temps à étudier cette question. Cela demande toujours beaucoup de temps, si l'on veut en comprendre toute la logique, et je n'ai pas toujours ce temps. Les producteurs n'ont pas non plus beaucoup de temps à leur disposition. Et l'agent de la police qui serait envoyé ne disposerait pas non plus d'un temps illimité.

Sénateurs, nous cherchons une solution. Il reste qu'il est difficile de savoir maintenant quelles seraient les conséquences sur le terrain, tant que nous ne savons pas encore de façon définitive quelle sera cette réglementation.

Le sénateur Milne: Vous voudriez donc que nous nous en occupions, ou pensez-vous que ce soit inutile?

M. Adair: J'aimerais que vous vous en occupiez, mais il convient de faire diligence. En ce qui me concerne, je ne vais pas oublier toute cette discussion, une fois que j'aurai franchi cette porte. Le problème, c'est qu'une fois que l'on s'est engagé dans une voie, il est difficile ensuite de faire marche arrière pour rectifier ce qui ne va pas.

Le fonctionnement des contrats, et de la loi avec ses règlements, fait que l'on construit un édifice et qu'il est difficile ensuite d'en remplacer un seul morceau après coup. Je pense tout particulièrement à la façon dont les répliques sont définies dans le projet de loi C-68. Appliqué à notre secteur, ce projet de loi complique beaucoup les choses. Nous avons écrit des lettres, et malgré cela nous n'avons pu obtenir un statut comparable à celui des musées. Pourtant, cela aurait pu être pris en compte dans le projet de loi C-68. On a tenu compte des particularités de certains autres secteurs d'activité, dans le projet de loi, et on a fait des exceptions. Étant donné ce qu'est cette loi, la réglementation aurait dû ensuite être conçue de façon à régler certaines questions, qui en réalité auraient pu être réglées dès le départ.

Le sénateur Milne: Mais la loi maintenant est là, et nous nous occupons des règlements.

M. Adair: Oui, je suppose que c'est la règle du jeu.

Le sénateur Milne: Cela m'amène à vous poser une autre question, à laquelle vous pourrez peut-être répondre. Dans votre secteur d'activité, quel est le pourcentage d'armes à feu réelles et le pourcentage de répliques?

Mr. McLeod: I would say that 70 per cent are replicas and 30 per cent are real. That is a very good question.

Senator Lewis: I am looking at the definition of "firearm." This gave us some trouble when we were considering the bill itself. It is very confusing. I think we will have to look at it a little more deeply with respect to whether some of your concerns are not really concerns under the definition section of the act.

Occasionally this morning you referred to the act. We are considering the regulations under the act. I felt that you probably meant the regulations rather than the act.

Mr. McLeod: Yes. I realize the act is the act. Thank you for making that distinction.

Senator Lewis: We are concerned only with the regulations today, which is what you are interested in.

Mr. McLeod: Yes.

Senator Lewis: I mention that just for the record.

Mr. McLeod: Senator Lewis, I think I know what you are driving at with respect to the definition of "firearm." I should make it clear that replica firearms exist which fire blank ammunition. They are not real firearms modified to fire blank ammunition only. They are manufactured to fire a different type of blank which is of a certain calibre. That calibre of ammunition does not exist in the real firearm market. They are slightly smaller. They are not interchangeable, but they will produce a puff of smoke and a flash of flame from the barrel of a replica firearm. The distinction is much clearer with respect to the issue of rubber, but there does exist something which does not fire a projectile and could be classified as a firearm by that definition.

Senator Lewis: Then we get into the prohibited device and the replicas, and this would fall under that. It is very confusing to follow through, but perhaps it may be a way around your concern. However, it may not be quite the concern you had.

Mr. McLeod: We would certainly appreciate any wisdom you can provide to help us out with this concern. Thank you very much.

The Chair: Thank you very much, Mr. Adair and Mr. McLeod, for your presentation this morning. It certainly gave us some insights into the operations of your business and the difficulties you could encounter.

The committee adjourned.

M. McLeod: Soixante-dix p. 100 sont des répliques, et 30 p. 100 sont de véritables armes à feu. C'est une bonne question.

Le sénateur Lewis: Je me reporte à la définition d'«arme à feu». Lorsque nous avons discuté le projet de loi, cela nous a donné pas mal de fil à retordre. Ce n'est pas une définition très claire. Je pense qu'il faudra que nous y repensions et réfléchissions, pour savoir si certaines de vos préoccupations ne tiennent pas précisément à cette question du manque de clarté de la définition dans la loi.

Il est arrivé ce matin à l'occasion que vous parliez de la loi. Vous savez que nous discutons ici des règlements d'application. Je me suis dit que vous vouliez probablement dire règlements plutôt que loi.

M. McLeod: Oui. Je sais quelle est la différence, mais merci de le rappeler.

Le sénateur Lewis: Aujourd'hui, nous ne discutons que de règlements, et c'est également ce qui vous intéresse.

M. McLeod: Oui.

Le sénateur Lewis: Je dis cela pour la clarté du compte rendu de la séance.

M. McLeod: Sénateur Lewis, je vois exactement ce que vous voulez dire lorsque vous nous parlez de la définition de «arme à feu». Mais rappelons ici que certaines répliques peuvent tirer des balles à blanc. Et il ne s'agit pas d'armes à feu véritables, modifiées ensuite pour tirer des balles à blanc seulement. Elles sont faites dès le départ pour ces munitions à blanc, qui sont d'un type différent et d'un calibre précis. C'est-à-dire que ce calibre de munitions n'existe pas sur le marché des armes à feu véritables. Ce sont des cartouches un peu plus petites, qu'il n'est pas possible d'utiliser dans de véritables armes. Mais on voit s'échapper du canon de la réplique une flamme et un nuage de fumée. Dans le cas de l'utilisation de caoutchouc la distinction est bien claire; mais il y a des cas où aucun projectile n'est tiré, et où pourtant la définition imposerait que l'on parle d'armes à feu.

Le sénateur Lewis: On pourrait alors appliquer les dispositions concernant les dispositifs et engins interdits. Tout cela n'est pas simple, mais ce serait peut-être une façon de répondre à vos préoccupations. Mais peut-être que ce n'est pas exactement ce que vous demandez.

M. McLeod: En tout cas nous serons toujours heureux de pouvoir profiter de vos lumières, et de votre assistance, en l'occurrence. Merci beaucoup.

La présidente: Merci beaucoup, monsieur Adair et monsieur McLeod, pour votre exposé. Cela nous a permis d'être mieux informés de la façon dont fonctionne votre profession, et des difficultés qui sont les vôtres.

La séance est levée.

OTTAWA, Monday, December 9, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-63, to amend the Canada Elections Act, the Parliament of Canada Act and the Referendum Act, met this day at 1:01 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: This afternoon, we will begin our deliberation of Bill C-63.

As in the past when we have had a bill on which there seems to be some controversy and, certainly, some difference of opinion, we have had a motion at the beginning of our hearings that we would accept no amendments to the bill until we start our clause-by-clause study of the bill and all senators have been duly notified that such a study was to begin.

Honourable senators, is it your wish to have a similar motion as we begin these deliberations?

Senator Milne: I so move, Madam Chair.

The Chair: Is it agreed, honourable senators?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chair: This afternoon we are fortunate to have with us the Honourable Herb Gray, who is accompanied by Mr. Ronald Stevenson, Director of Operations and General Counsel, Privy Council Office.

Welcome to you both. Mr. Gray, please begin your presentation.

[*Traduction*]

The Honorable Herb Gray, C.P., MP, Leader of the Government in the House of Commons: Honourable senators, I am pleased to appear before you today as your committee begins deliberations on Bill C-63. This legislation represents another important step toward modernizing our electoral system. I intended at this time to introduce to you Mr. Stevenson from the Privy Council Office.

[*English*]

Madam Chairman, you have already presented Mr. Stevenson of the Privy Council office to your committee. Therefore, I will not do that again.

Honourable senators, this bill aims to provide for an electoral system that is cost effective, which reduces government overlap and duplication, builds on new computer technologies and furthers federal-provincial cooperation in voter registration. In my view, the changes which Bill C-63 propose will help to ensure that federal elections continue to be marked by high voter turnout.

I wish to outline briefly four key elements of this bill. It provides for the shortening of the period for a general election from the current minimum of 47 days to 36 days. It provides for

OTTAWA, le lundi 9 décembre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-63, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi référendaire, se réunit aujourd'hui à 13 h 01 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous allons commencer notre étude du projet de loi C-63 cet après-midi.

Par le passé, quand nous avons examiné des projets de loi qui suscitaient une certaine controverse et des opinions divergentes, nous avons adopté une résolution au début de nos audiences selon laquelle nous n'accepterions aucun amendement au projet de loi avant d'entamer notre étude article par article, ni avant que tous les sénateurs n'aient été dûment avisés du fait que cette étude était sur le point de commencer.

Honorables sénateurs, désirez-vous que nous adoptions une motion similaire, comme nous entamons nos délibérations?

Le sénateur Milne: Je propose la motion, madame la présidente.

La présidente: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

La présidente: Nous avons la chance cet après-midi d'avoir avec nous l'honorable Herb Gray, qui est accompagné de M. Ronald Stevenson, directeur des opérations et avocat général du Bureau du Conseil privé.

Je vous souhaite la bienvenue à tous les deux. Monsieur Gray, vous pouvez commencer votre allocution.

[*Français*]

L'honorable Herb Gray, député, leader du gouvernement à la Chambre des communes: Honorables sénateurs, je suis heureux de m'adresser à vous aujourd'hui, à l'étape de l'étude du projet de loi C-63. Cette mesure législative représente un autre pas important vers la modernisation de notre système électoral. Mon intention était de vous présenter M. Stevenson, du Bureau du Conseil privé.

[*Traduction*]

Madame la présidente, comme vous avez déjà présenté M. Stevenson du Conseil privé aux membres de votre comité, je ne vais pas le faire à nouveau.

Honorables sénateurs, ce projet de loi vise à instaurer un système électoral rentable qui réduira le chevauchement et le dédoublement au sein du gouvernement, saura exploiter les nouvelles technologies dans le domaine de l'informatique et favorisera la coopération fédérale-provinciale en ce qui a trait à l'enregistrement des électeurs. À mon avis, les changements proposés par le projet de loi C-63 nous permettront de nous assurer qu'un grand nombre d'électeurs continueront de participer aux élections fédérales.

Je désire vous expliquer brièvement les quatre éléments clés de ce projet de loi. Il fait passer la période prévue pour les élections générales à 36 jours, alors qu'elle est à l'heure actuelle de 47 jours

one last door-to-door enumeration before the next general election to do two things, namely, to provide both the preliminary list of electors within five days of the issuance of the writs for that next election and to serve as the basis for a new permanent register of electors. Therefore, it provides for the creation of a permanent electors register that would be maintained by Elections Canada in order to generate preliminary voters lists for all the general elections after the next one. Also, it would provide for changes in voting hours, which would establish an election day schedule responsive to the concerns of many western Canadians, particularly those in British Columbia.

Honourable senators, I know you have received technical information on the bill and will have heard about it in some detail during your second reading debate. I understand you next will have Mr. Kingsley, the Chief Electoral Officer, before you. I aim to focus on the broad objectives of the bill and on some specific aspects of it which, I understand, were raised during your debate at second reading.

One objective of this bill is to make our electoral system more cost effective. Hiring, training, equipping and supervising tens of thousands of enumerators — I think last time there were over 100,000 — is expensive. The Chief Electoral Officer advises me that a permanent register alone would save taxpayers some \$22 million per general election and another \$8 million would be saved due to a shorter campaign period.

I should point out that these savings to the taxpayer are at the federal level, namely, the cost to Elections Canada of running an electoral event. These savings would only increase as provinces, municipalities and school boards position themselves to use federal voter information in managing their own elections. I understand many provincial election officials have encouraged Elections Canada to modernize the election system in this way, in part so they can realize savings at the provincial and municipal levels as well.

Not only does this inter-governmental cooperation save money, it also reduces administrative overlap. If there are electors who could be unhappy about repeated visits by enumerators from different jurisdictions seeking basically the same information, this bill, over time, will provide the solution.

Honourable senators, through this bill, we have an example of how governments can cooperate to benefit the country and its taxpayers. Elections Canada has discussed extensively with provincial data suppliers, motor vehicle and vital statistics registrars, how the exchange of information from these sources will help keep the federal register current. I understand that there are preliminary agreements in principle or understandings with a number of provinces already on the exchange of this information.

au minimum. Un dernier recensement de porte-à-porte aura lieu avant les prochaines élections générales, à deux fins, notamment celle de pouvoir préparer la liste préliminaire des électeurs dans les cinq jours qui suivront l'émission des mandats électoraux, et pour pouvoir utiliser cette liste pour préparer le registre permanent des électeurs. Ainsi, la loi prévoit la création du registre permanent des électeurs qui serait maintenu par Elections Canada afin de pouvoir préparer des listes préliminaires pour toutes les élections générales après celle qui vient. Aussi, le projet de loi modifie les heures de scrutin, ce qui permettra d'établir un horaire pour le jour du scrutin qui tienne compte des préoccupations de nombreux Canadiens des provinces de l'Ouest, surtout ceux de la Colombie-Britannique.

Honorables sénateurs, je sais que vous avez reçu de l'information technique à propos du projet de loi et que vous en avez entendu parler dans le détail pendant votre débat en seconde lecture. Je crois savoir que votre prochain témoin est M. Kingsley, directeur général des élections. Je désire me concentrer sur les grands objectifs du projet de loi, ainsi que sur certains aspects plus précis qui ont été soulevés pendant votre débat en seconde lecture.

L'un des objectifs de ce projet de loi est de rendre notre système électoral plus rentable. Il est coûteux d'embaucher du personnel, de le former, de l'équiper et de veiller à sa surveillance, comme il faut embaucher des dizaines de milliers de recenseurs — la dernière fois, je pense qu'il y en avait plus de 100 000. Le directeur général des élections me dit qu'un registre permanent, à lui seul, permettrait d'économiser quelque 22 millions de dollars aux contribuables pour chaque élection générale et un autre 8 millions de dollars seraient économisés parce que la campagne électorale serait plus courte.

Permettez-moi de préciser que ces économies de deniers publics seront réalisées au niveau fédéral, c'est-à-dire que nous réduirons le coût, pour Elections Canada, de l'administration d'une élection. Ces économies ne pourront qu'augmenter au fur et à mesure que les provinces, les municipalités et les conseils scolaires feront appel à l'information sur les électeurs fédéraux pour leurs propres élections. Je crois savoir qu'un grand nombre de fonctionnaires électoraux provinciaux ont encouragé Elections Canada à moderniser le système électoral de cette façon, en partie pour qu'ils puissent aussi réaliser des économies au niveau provincial et municipal.

Cette coopération intergouvernementale permet d'économiser de l'argent, mais elle réduit aussi l'étendue du chevauchement administratif. Aussi, si certains électeurs sont mécontents de recevoir plusieurs visites d'énumérateurs de divers paliers de gouvernement qui essaient tous essentiellement d'obtenir les mêmes renseignements, ce projet de loi fournira progressivement la solution au problème.

Honorables sénateurs, ce projet de loi illustre bien le fait que les gouvernements peuvent coopérer pour le plus grand bien du pays et des contribuables. Elections Canada a eu de longues discussions avec les entités qui lui fournissent des données au niveau provincial, les registraires des véhicules moteurs et des statistiques sur l'état civil, à propos de l'échange d'information qui nous proviennent de ces sources et de l'utilisation de ces renseignements pour nous aider à faire en sorte que le registre

I understand Alberta and Prince Edward Island have already passed legislation to assist Elections Canada in building and keeping the federal register current.

A further objective of Bill C-63 is to maximize the use of modern computer technology in creating and maintaining the register and in the authorized sharing of voter information. Precautions, as have already been outlined to you, will be taken to ensure voters agree to the transfer of certain limited personal information between Revenue Canada, Citizenship and Immigration and Elections Canada. Similar protections will be built into information exchange agreements with other governments. Electors can be assured that technology will not compromise the confidentiality of the personal information in question.

One of the objectives of this legislation is to help ensure a continued high level of voter turnout. A shortened campaign will likely be welcomed by voters. This was an indication of the Lortie Commission, which dealt with electoral reform.

In addition, changes to help ensure western voters to see their vote has equal weight with their fellow citizens in the rest of the country may well encourage their participation rates. Also, the linkages with Revenue Canada and Citizenship and Immigration and, eventually, provincial data sources who will supply data, as well as the provisions for an enhanced revision in areas of high mobility, will help ensure the maximum number of voters are registered.

As I have said before, as a layman, it seems to me that we are substituting computerized enumerators for human ones; in other words, enumeration by computerization rather than by 110,000 individual human beings going door to door.

I am sure that Elections Canada and the political parties will be doing their own work and having their own campaigns to ensure Canadians are aware of any election and how to exercise their right to vote. Please remember that under the current law, during an election period voters can register right up to and including polling day and actually vote on polling day, provided they supply the requisite identification, without actually being on the list.

Honourable senators, I believe this bill will contribute to maintaining the high voter turnout that has characterized Canadian federal elections.

Let me turn now to some specific provisions of the bill that I have been led to believe are of particular interest to some members of this committee. I understand there could be a question as to why the government has brought this bill forward at this

fédéral soit constamment mis à jour. Je comprends que des ententes de principe préliminaires ont déjà été conclues avec un certain nombre de provinces à propos de ces échanges d'information. L'Alberta et l'Île-du-Prince-Édouard ont déjà adopté des lois pour aider Elections Canada à constituer et à maintenir à jour le registre fédéral.

L'un des autres objectifs du projet de loi C-63 est de maximiser l'utilisation de la technologie informatisée moderne pour créer et maintenir le registre et pour effectuer le partage autorisé d'information à propos des électeurs. Comme on vous l'a déjà expliqué, nous allons prendre des précautions afin de nous assurer que les électeurs sont d'accord pour que nous transférons certains renseignements personnels bien circonscrits à Revenu Canada, Citoyenneté et Immigration et Elections Canada. Des sauvegardes similaires seront incluses dans toute entente éventuelle à propos de l'échange d'information avec d'autres gouvernements. Les électeurs peuvent être tranquilles, la technologie ne va pas compromettre la confidentialité de l'information personnelle en question.

L'un des objectifs du projet de loi est de nous aider à faire en sorte que le nombre d'électeurs reste élevé. Les électeurs seront sans doute contents qu'on raccourcisse la période de la campagne électorale. C'était là l'une des recommandations de la Commission Lortie sur la réforme électorale.

De plus, les modifications qui visent à montrer aux électeurs de l'Ouest que leur vote a le même poids que celui de leurs concitoyens ailleurs au pays augmenteront peut-être le taux de participation. Aussi, les liens que nous établirons avec Revenu Canada et Citoyenneté et Immigration, ainsi qu'avec ceux qui nous fournissent des données au niveau provincial, de même que la possibilité de revoir la liste des électeurs d'une façon plus soutenue dans les régions de haute mobilité nous permettront de veiller à ce que le plus grand nombre possible d'électeurs soient inscrits.

Comme je l'ai dit auparavant, en tant que non-spécialiste, il me semble que nous substituons aux énumérateurs humains des énumérateurs informatisés; en d'autres termes, le recensement sera fait par ordinateur plutôt que par 110 000 personnes humaines individuelles allant de porte en porte.

Je suis sûr qu'Élections Canada et les partis politiques feront leur part et mèneront leur propre campagne pour veiller à ce que les Canadiens soient au courant de la tenue d'une élection et de la façon dont ils peuvent exercer leur droit de vote. Souvenez-vous qu'aux termes de la loi actuelle, pendant une période électorale les électeurs peuvent s'inscrire jusqu'au jour du scrutin inclusivement et peuvent voter le jour du scrutin, dans la mesure où ils fournissent des preuves de leur identité, même si leur nom ne figure pas sur la liste.

Honorables sénateurs, je crois que ce projet de loi contribuera à maintenir la participation d'un grand nombre d'électeurs aux élections fédérales canadiennes.

Permettez-moi maintenant de soulever certaines dispositions précises du projet de loi qui, me dit-on, intéressent tout particulièrement certains membres de ce comité. Certains se demandent pourquoi le gouvernement présente ce projet de loi

time. My answer is that the study, consultation, developmental work and discussions with provinces by the Chief Electoral Officer leading up to the preparation of the bill have taken considerable time. The bill which you have before you is the culmination of work by the Chief Electoral Officer and other individuals and organizations over the past five years, particularly on the aspect of voter registration.

In 1991, the Lortie Commission began its work, consulting widely and hearing from many witnesses on a range of electoral issues. Ultimately, the commissioners recommended the principle of a permanent register of electors and, reflecting the strong public input, commended for further consideration a shorter campaign period.

With the campaigns report in hand, during the previous Parliament, before the last election, a special parliamentary committee on electoral reform began to look at possible changes to the electoral system. This work culminated in Bill C-114, adopted in the last Parliament, which, among other things, shortened the election campaign to 47 days from the minimum 50-day period that had followed from 1982. I should point out, honourable senators, that the legislation that provided for these and other changes, Bill C-114, got Royal Assent on May 6, 1993, less than six months prior to the general election of 1993.

The 1993 general election allowed Elections Canada to test the use of lists from a previous electoral event in the current one. Specifically, the 1992 referendum voters list was the preliminary voters list in the 1993 election. In that election, the 1992 list was used in place of door-to-door enumeration in all provinces except Quebec. You will recall this was provided for in Bill C-114, which said that if there is was an electoral event less than 12 months from a previous one, the Chief Electoral Officer could dispense with an enumeration and use the list from the preceding event.

I believe this experiment worked well and lent support to the concept of a register. Based on this background, Elections Canada undertook research to determine the feasibility of a permanent register as a viable means to keep electoral data current. Provincial officials were consulted about supplying data to update the register and possible collaboration of their respective registries. There was also consultation with Revenue Canada and Citizenship and Immigration. I am told this cooperation and collaboration continues with provincial officials to this day.

The next year, 1994, Elections Canada twice briefed the Commons committee on Procedure and House Affairs, which I am told generally concurred with the project and its direction. In March 1996, following a further presentation to that committee by Elections Canada, its members were asked to initiate discussions with their caucuses on the Elections Canada general proposals.

maintenant. Je leur répondrai qu'il a fallu un temps considérable pour que le directeur général des élections effectue le travail préliminaire qui a préparé la voie à ce projet de loi, c'est-à-dire les études, consultations, travail de préparation et discussions avec les provinces. Le projet de loi dont vous êtes saisi représente le point culminant du travail effectué par le directeur général des élections et d'autres personnes et organismes au cours des cinq dernières années, surtout en ce qui a trait à l'inscription des électeurs.

En 1991, la Commission Lortie a commencé son travail et a consulté un grand nombre de personnes et entendu de nombreux témoins sur une série de sujets électoraux. Finalement, les commissaires ont recommandé le principe d'un registre permanent des électeurs et ont aussi recommandé que l'on raccourcisse la période de la campagne électorale, comme l'avait demandé de façon très claire le public consulté.

Au cours de la législature précédente, avant les dernières élections, un comité parlementaire spécial sur la réforme électorale a commencé à examiner, rapport en main, les changements possible au système électoral. Ce travail a trouvé son point culminant dans le projet de loi C-114 adopté par la législature précédente, projet de loi qui, entre autres, raccourcissait la campagne électorale pour la faire passer de 50 jours minimum qu'elle était depuis 1982 à 47 jours. Je devrais vous dire, honorables sénateurs, que la loi qui contenait ces changements, entre autres, c'est-à-dire le projet de loi C-114, a reçu la sanction royale le 6 mai 1993, moins de six mois avant les élections générales de 1993.

Les élections générales de 1993 ont permis à Elections Canada de tester l'utilisation des listes datant de l'élection précédente. Plus précisément, la liste d'électeurs datant du référendum de 1992 a été utilisée comme liste d'électeurs préliminaire pour l'élection de 1993. Pour cette élection, la liste de 1992 a été utilisée plutôt que le recensement de porte à porte dans toutes les provinces sauf le Québec. Vous vous souviendrez qu'il en est question au sein du projet de loi C-114, qui stipulait que s'il devait y avoir une élection moins de 12 mois après la précédente, le directeur général des élections pouvait passer outre à l'énumération et demander qu'on utilise la liste de l'élection précédente.

Je pense que cette expérience a très bien fonctionné et a suscité de l'appui pour le concept du registre. C'est suite à ces événements qu'Élections Canada a entrepris une recherche pour déterminer si le registre permanent pourrait permettre de mettre à jour les données électorales de façon adéquate. On a demandé aux fonctionnaires fédéraux s'ils pouvaient fournir des données pour mettre à jour le registre et si leurs registraires respectifs seraient disposés à collaborer. On a aussi consulté Revenu Canada et Citoyenneté et Immigration. On me dit que cette coopération et que cette collaboration avec les fonctionnaires provinciaux se poursuivent encore.

L'année suivante, en 1994, Elections Canada a à deux reprises présenté des séances d'information au comité parlementaire de la procédure et des affaires de la Chambre, qui était semble-t-il généralement favorable au projet et à la direction qu'il empruntait. En mars 1996, suite à une nouvelle présentation à ce comité par Elections Canada, on a demandé aux membres du comité de tenir

The shorter campaign proposal was one of them. I understand the feedback from caucuses, while limited, was certainly not negative. If I am wrong in that, I know I will be corrected.

In the months following that last committee presentation which was held in April 1996, senior officials advised on the project and other important issues such as privacy, which have been addressed in the bill we are now studying. The bill was referred to committee before second reading to make it easier to deal with amendments suggested by members. The ensuing committee study, report stage and third reading debate further contributed to the bill's development. Understandings were reached which produced a number of amendments, and several of the amendments to the bill addressed the understandable opposition concern that election reform must not disadvantage any one party in favour of another.

Honourable senators, I wish to briefly review the nature of the amendments. They put into place the new concept of staggered hours of voting to respond to concerns on this score by western Canadians. They allow the use of provincial voters lists in any province where they meet certain conditions — such as satisfying the Chief Electoral Officer and that they were done less than 12 months before the last enumeration — so these lists could be used if they meet the conditions in the amendment in that province in question instead of the planned April 1997 federal enumeration in that province.

They amended the bill to meet particular concerns of the Privacy Commissioner and, separately, the broadcast arbitrator. They provide more certainty as to when a 36-day general election campaign could be called and earlier annual distribution of voters lists to parties. They also establish a by-election calendar which accounts for the different dynamic of these events so, in effect, by-election campaigns would still extend over a 47-day period.

This legislation, honourable senators, reflects a tremendous amount of work over the past several years, including that most recently carried out by members of the house and this Parliament, and I submit it is now timely to consider legislative action.

This Parliament has only just completed its third year of work. It has not been confirmed by the Prime Minister that the next election is imminent, and we have a potential of almost two years to go in the life of this Parliament. In any event, we have the precedent of Bill C-114, which was turned into law in May of 1993 about six months prior to the subsequent 1993 electoral event.

des discussions au sein de leurs caucus à propos des propositions générales mises de l'avant par Élections Canada. La campagne électorale plus courte était l'une de ces propositions. Sans être délirantes, les réactions des caucus n'étaient certes pas négatives. Je sais que si je me trompe, on me corrigera.

Dans les mois qui ont suivi cette dernière présentation faite au comité en avril 1996, des hauts fonctionnaires ont pu conseiller les députés à propos du projet et d'autres questions importantes telle la protection des renseignements privés, sujet dont on a tenu compte dans le projet de loi que nous examinons à l'heure actuelle. Le projet de loi a été renvoyé au comité avant l'étape de la seconde lecture afin que l'on puisse plus facilement tenir compte des amendements proposés par les députés. L'étude du comité, l'étape du rapport et le débat en troisième lecture ont ensuite à leur tour contribué à l'évolution du projet de loi. Des ententes ont été conclues qui ont donné cours à une série d'amendements et plusieurs des amendements au projet de loi tenaient compte de la préoccupation compréhensible de l'opposition selon laquelle toute réforme électorale ne doit pas se faire à l'avantage d'un parti particulier et au détriment des autres.

Honorables sénateurs, je désire examiner avec vous, brièvement, la nature des amendements. Ils mettent en place le nouveau concept de l'étalement des horaires pour réagir à la préoccupation des Canadiens de l'Ouest à cet égard. Ils permettent l'utilisation des listes d'électeurs provinciales dans toute province qui répond à certaines conditions — tel le fait d'établir à la satisfaction du directeur général des élections le fait que ces listes ont été préparées moins de 12 mois avant le dernier recensement — ainsi, ces listes pourraient être utilisées si elles répondent aux conditions stipulées par l'amendement dans cette province plutôt que d'utiliser les données tirées du recensement fédéral prévu pour avril 1997 dans la province en question.

On a modifié le projet de loi pour répondre aux préoccupations particulières du Commissaire à la protection de la vie privée et à celles du commissaire qui a droit de regard sur la radiodiffusion. Les modifications précisent le moment où on pourrait déclencher une campagne électorale générale de 36 jours et prévoient aussi une distribution annuelle des listes d'électeurs aux partis, distribution qui aurait lieu plus tôt. Les amendements établissent aussi un horaire d'élection partielle qui tient compte de la dynamique différente de ces événements et ainsi, les élections complémentaires continueraient de s'étendre sur une période de 47 jours.

Ce projet de loi, honorables sénateurs, est le fruit d'une quantité considérable de travail qui s'est effectué au cours des dernières années, y compris le travail fait récemment par des députés de la Chambre et membres de cette législature, et je vous sou mets que le moment est maintenant venu de passer à l'action législative.

Cette législature vient de mettre un terme à sa troisième année de travail. Le premier ministre n'a pas confirmé l'imminence de la prochaine élection, et il se peut que le travail de cette législature s'étende encore sur presque deux années supplémentaires. Quoi qu'il en soit, le projet de loi précédent C-114 existe et est devenu loi en mai 1993 environ six mois avant l'élection de 1993.

On a further specific issue, I should like to emphasize the register's important role in assisting the political parties. The register will provide an election-ready list of Canadian electors created initially from the planned April 1997 door-to-door enumeration. Elections Canada will maintain it in subsequent years using data from federal and provincial sources, complemented by voter information gathered during the revision process taking place during the election itself. Once an election, a general election or a by-election is called, Elections Canada will use the register to generate a preliminary list of voters and distribute this list within five days of the issuance of the writ to parties and nominated candidates.

This means that effective campaigning, which I consider, based on my own experience over the years, to involve having a list to be used by election workers going door to door, can start earlier, and spending limits, so important to the parties today, can be established and known more quickly. Both of these things, under the provisions of this bill, will be available at least one week earlier than under the present law. In other words, the kind of meaningful campaigning which we all know can only be done with a list in hand and going door to door will be available at least one week sooner than under the present law, and individual candidates and parties will know one week sooner exactly what the expense limits are for each riding.

Next year, if the bill is passed, will be a transitional year in our election system; therefore, the bill has been further amended to say that parties will receive a first preliminary list after the April 1997 enumeration is complete. This will be done by the Chief Electoral Officer signalling the completion of this enumeration through a notice in the *Canada Gazette*. Within 30 days of this notice, all registered parties will receive a copy of the preliminary list. Therefore, parties will have a current preliminary list with which to start campaigning, should the Prime Minister call an election before the planned first annual distribution of the list takes place on October 15, 1997. All parties will go into the next general election with the same database for all ridings concerning electors regardless of whether candidates have been nominated in all ridings in the first five days or so of the election period after the issue of the writ.

This transitional approach helps remove some of the concerns that could exist in our parliamentary system where, in effect, it is the Prime Minister's prerogative to advise when Parliament is to be dissolved and the date set for an general election. I believe this is a significant response to concerns that the new electoral system not advantage the government of the day. I believe that this bill is neutral as between parties in respect of their effect on them.

The bill is complemented by the provisions which provide that the 36-day writ period does not come into effect until the Chief Electoral Officer has signalled that the last enumeration is

Sur un autre point précis, j'aimerais souligner le rôle important du registre pour les partis politiques. Le registre fournira une liste utile, pour les élections, des électeurs canadiens, liste créée initialement à partir du recensement prévu pour avril 1997. Elections Canada maintiendra cette liste au cours des années subséquentes en utilisant des données — de sources fédérale et provinciale — données auxquelles viendra s'ajouter l'information à propos des électeurs recueillie dans le cadre du processus de révision qui aura lieu pendant l'élection en tant que telle. Une fois une élection générale ou une élection complémentaire déclenchée, Elections Canada utilisera le registre pour préparer une liste préliminaire d'électeurs et la distribuer dans les cinq jours qui suivront l'émission du mandat aux partis et aux candidats désignés.

Cela signifie, à la lumière de ma propre expérience au fil des ans, qu'on pourra commencer plus tôt à mener une campagne efficace en fournissant cette liste au personnel électoral qui doit aller de porte en porte, et qu'on pourra établir et connaître plus rapidement les limites des dépenses électorales, information qui jouit d'une grande importance aux yeux des partis politiques de nos jours. Ces deux choses, en vertu des dispositions de ce projet de loi, seront disponibles au moins une semaine plus tôt qu'elles ne le sont aujourd'hui, en vertu de la loi actuelle. En d'autres termes, la liste qui est nécessaire pour mener une campagne de porte en porte efficace, comme nous le savons tous, sera disponible au moins une semaine auparavant, et les candidats individuels, ainsi que les partis, connaîtront les limites des dépenses pour chaque circonscription une semaine plus tôt.

Si le projet de loi est adopté, l'an prochain sera une année de transition dans notre système électoral et ainsi le projet de loi a été modifié pour dire que les partis recevront une première liste préliminaire après le recensement d'avril 1997. On saura que ce recensement est terminé parce que le directeur général des élections le signalera en faisant publier un avis à cet effet dans la *Gazette du Canada*. Dans les 30 jours qui suivront la parution de cet avis, tous les partis inscrits recevront une copie de la liste préliminaire. Ainsi, les partis auront en main une liste préliminaire à jour qui leur permettra de commencer à faire campagne si le premier ministre devait déclencher une élection avant la date prévue pour la première distribution annuelle de la liste le 15 octobre 1997. Tous les partis pourront, lors des prochaines élections générales, jouer de la même base de données pour toutes les circonscriptions et électeurs sans égard à la présence de candidats désignés pour toutes les circonscriptions pendant la période de cinq jours environ qui suivra l'émission du mandat.

Cette approche transitionnelle permet de répondre à certaines préoccupations qui pourraient surgir eu égard au fait que dans notre système parlementaire, c'est en fait au premier ministre de choisir la date de dissolution d'une législature et de fixer la date d'une élection générale. Je pense que c'est une réaction à la préoccupation qui visait à éviter que le nouveau système électoral n'avantage le gouvernement au pouvoir. Je pense que ce projet de loi est neutre en ce sens qu'il a le même effet sur les divers partis.

Le projet de loi prévoit aussi que la disposition à propos de la période de 36 jours n'entre pas en vigueur jusqu'à ce que le directeur général des élections ait fait savoir que le dernier

complete. Any election called before this notice is given would take place on the basis of a 47-day writ period. This was a further change to address opposition concerns.

At this point, I should like to deal with a comment of one honourable senator concerning the accuracy of the register in the context of an electoral event taking place after the fall of 1997. As I said earlier, this last enumeration will produce a list of eligible voters and is the basis for the register. The register will then be continuously updated with information from provincial and primarily federal sources.

Once an election is called, then there will be enhanced revision processes. The voters list will be all the more accurate as election day approaches. Certainly, it will be as accurate, and more so, as the lists used in the 1993 election. Those lists were not the subject of any major concern by any of the parties or candidates, even though those 1993 lists were based on enumeration carried out during the 1992 Charlottetown referendum.

Honourable senators, the Lortie commission recommended using provincial voters lists. It is our belief, however, that not just provincial voters lists but primarily their vital statistics and motor vehicle registrations added to federal sources, will help give us accurate and more regular updates.

You will recall from my testimony in the other place that Statistics Canada recommended that a federal election register be based primarily on the secure federal data source, which is why the key to updating the register will be the citizenship and immigration information and the information from Revenue Canada.

In any event, the use of provincial sources to add to the federal ones will mean parties and candidates will get a more accurate preliminary voters list once the writs are issued. I understand that some honourable senators expressed concern about the plan to enumerate a last time before the next electoral event.

Let me point again to the electoral interest — that is, the interest of voters in the shorter campaign as indicated by the Lortie commission. It is one reason to conduct the enumeration sooner and, consequently, to have a 36-day campaign sooner.

As well, I am told that enumerating before a general election allows Elections Canada to plan for and focus on this critical activity while working on arrangements with the provinces. This last enumeration constitutes the base for the registry. This being the case, it is vital that it be planned and carried out with a great deal of care.

Getting on with the enumeration before the next election would, I am told, constitute a welcome signal to provincial officials of a federal resolve to cooperate with them to save money for taxpayers.

recensement est terminé. Toute élection déclenchée avant cet avis du directeur général des élections durerait 47 jours comme d'habitude. Cette modification aussi a été apportée en réaction aux préoccupations de l'opposition.

J'aimerais maintenant réagir à une observation faite par l'un des honorables sénateurs à propos de l'exactitude du registre dans le cas d'une élection qui aurait lieu après l'automne 1997. Comme je l'ai dit auparavant, ce dernier recensement permettra d'établir une liste d'électeurs admissibles et formera la base du registre. Le registre sera ensuite mis à jour continuellement à l'aide d'informations fournies par les provinces et surtout par le niveau fédéral.

Quand une élection sera déclenchée, des processus de mise à jour plus perfectionnés entreront en vigueur. La liste des électeurs deviendra de plus en plus exacte au fur et à mesure que l'échéance du jour de l'élection approchera. La liste sera certainement tout aussi exacte — elle le sera même plus — que les listes utilisées lors de l'élection de 1993. Ces listes n'ont pas suscité de préoccupations majeures de la part des partis ou des candidats, bien que ces listes de 1993 aient été préparées à l'aide de l'information tirée du recensement effectué pour le référendum de Charlottetown de 1992.

Honorables sénateurs, la Commission Lortie a recommandé l'utilisation des listes électorales provinciales. Nous estimons cependant que ces listes, les données de l'état civil et de l'immatriculation des véhicules, ainsi que les données de source fédérale permettront, ensemble, des mises à jour plus exactes et régulières.

Quand j'ai comparu devant le comité de l'autre endroit, j'ai dit que Statistique Canada avait recommandé que le registre des électeurs soit établi principalement à partir de données fédérales fiables. Les mises à jour se feront donc à partir de données fournies par Citoyenneté et Immigration et par Revenu Canada.

L'utilisation de sources provinciales et fédérales signifie que les parties et les candidats obtiendront une liste préliminaire d'électeurs plus précise une fois que les brefs auront été émis. Je crois comprendre que certains sénateurs ont exprimé des inquiétudes au sujet de l'intention du gouvernement de tenir un dernier recensement avant la prochaine période électorale.

Je voudrais souligner que le souhait de l'électorat de voir la durée de la campagne réduite, comme l'a mentionné la Commission Lortie, est l'une des raisons justifiant la tenue d'un recensement anticipé et, partant, l'instauration d'une campagne de 36 jours.

En outre, on me dit qu'un recensement avant les élections générales permettrait à Elections Canada de concentrer ses efforts sur la planification et la tenue de cette importante activité et de mettre au point les ententes avec les provinces. Comme ce dernier recensement constituera la base du registre, il est d'une importance vitale de le planifier avec soin.

Le recensement lui-même sera accueilli par les provinces comme une manifestation de la volonté du gouvernement fédéral de coopérer avec elles pour économiser les deniers publics.

Honourable senators, there has been much attention focused on the reduction to 36 days for a general election campaign. In my view at least, having the lists available five days after the issuance of the writs gives more time for effective grassroots campaigning to all the parties than at present.

I wish to say a word about how this bill will affect by-election campaigns. The act has been amended so that, while by-elections and general elections will both have a 36-day campaign, in the case of by-elections, there must be a minimum 11 days between notification of the vacancy and the date when writs are issued for the by-election.

As a result, by-election campaigns will span a minimum 47 days. Again, we have a provision that demonstrates sensitivity to concerns of opposition parties. I should now like to turn to an issue which Senator Nolin raised with me when the Chief Electoral Officer and I briefed individual members of Parliament on this bill. By that, of course, I include honourable senators.

Your colleague wondered how the broadcast advertising rules would operate under a 36-day election campaign. The government did review the concerns of both Senator Nolin and similar ones expressed by the broadcast arbitrator Peter Grant. I wish to emphasize that the amount of paid advertising, six and one-half hours, and the period within which parties can advertise, 28 days, are unchanged. As a result, parties will now have a rolling window of 10 days after the writs are issued to advise the arbitrator of the amount of paid political advertising they wish to buy and when they wish to run the ads. This levels the playing field and accommodates the shorter election campaign period.

I should also like to say a few words about federal-provincial cooperation. In the last few days, I have spoken with all the provincial ministers responsible for either electoral matters or provincial data sources in question. To sum up overall, it is my sense that they want to cooperate in a way that allows for the register to be developed.

For example, there have already been amendments to the bill which mean that voters lists of Alberta and Prince Edward Island may be used in place of last federal door-to-door enumeration in these provinces, which is to take place next April. This is made possible because both these provinces will have conducted door-to-door enumerations within 12 months of the planned last federal enumeration. This is covered by the amendment to the bill, which I have already described to you.

There has been much consultation between the governments of those two provinces and the federal government to help make this approach workable. Other provinces and data source administrators are looking to the passage of this bill as a signal to finalize understandings and agreements which they already have in principle with Elections Canada.

Honorables sénateurs, on a beaucoup parlé de réduire à 36 jours la campagne électorale dans le cas d'élections générales. Je le répète, le fait d'avoir les listes cinq jours après l'émission des brefs donne plus de temps que ce n'est le cas présentement pour mener une campagne efficace auprès de l'électorat.

J'aimerais vous parler brièvement de l'incidence qu'aura ce projet de loi sur les campagnes entourant les élections partielles. La loi a été modifiée de manière à faire en sorte que les campagnes des élections générales et partielles durent toutes les deux 36 jours. Toutefois, dans le cas des élections partielles, il y aura maintenant onze jours qui s'écouleront entre l'avis signalant qu'il y a un siège vacant et la date d'émission des brefs.

En fait, les campagnes des élections partielles s'étendront ainsi sur 47 jours. Encore une fois, nous avons prévu des modalités qui tiennent compte des préoccupations des parties de l'opposition. J'aimerais maintenant parler d'une question que le sénateur Nolin a soulevée lorsque le directeur général des élections et moi avons tenu une séance d'information pour tous les parlementaires au sujet de ce projet de loi. Cela comprend, bien entendu, les honorables sénateurs.

Votre collègue s'est demandé comment les règles de la publicité radiophonique et télévisée seraient appliquées dans le contexte d'une campagne de 36 jours. J'ai le plaisir de vous dire que le gouvernement a examiné les points de vue du sénateur Nolin et de l'arbitre en matière de radiodiffusion, M. Peter Grant. Permettez-moi aussi de signaler que la durée de la publicité payée, soit six heures et demie, ainsi que la période à l'intérieur de laquelle les parties peuvent diffuser leurs annonces, soit 28 jours, demeurent les mêmes. Il en résulte que les partis auront maintenant un jeu de 10 jours après l'émission des brefs pour faire connaître à l'arbitre le nombre d'heures de publicité qu'ils désirent acheter et quand ils veulent diffuser les messages. De cette façon, les règles du jeu sont les mêmes pour tout le monde et la période électorale plus courte peut être appliquée.

J'aimerais dire quelques mots au sujet d'un aspect particulier de la coopération fédérale-provinciale. Au cours des derniers jours, j'ai parlé à tous les ministres responsables des élections ou des sources de données provinciales. Ils ont indiqué qu'ils sont prêts à coopérer afin de permettre l'établissement du registre.

Par exemple, des modifications ont déjà été apportées au projet de loi en vue de permettre l'utilisation des listes électorales de l'Alberta et de l'Île-du-Prince-Édouard, éliminant ainsi la nécessité d'un dernier recensement fédéral de porte en porte dans ces provinces en avril prochain. En effet, ces deux provinces auront effectué des recensements de porte en porte dans les 12 mois précédant le recensement fédéral prévu.

Il y a eu de nombreuses consultations entre les deux gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral à ce sujet. D'autres provinces et administrateurs de sources de données attendent l'adoption du projet de loi pour pouvoir procéder à la mise au point finale des ententes de principe intervenues avec Elections Canada.

In some cases, further provincial legislation would be required in order to authorize the sending of certain provincial data in bulk to the federal Chief Electoral Officer.

Finally, honourable senators, this bill proposes a new voting day schedule. It recognizes that we live in an era of instant communications and in a country that spans six time zones. The proposed schedule is responsive to the sense among some western Canadians, particularly in British Columbia, that their votes do not count; that elections have already been decided when, for example, Vancouverites still have three hours of voting time.

We understand the frustration expressed in Western Canada, especially B.C., and hearing a final decision forecast moments after Eastern Canada polls had closed in 1993, for example. I believe we addressed this frustration in a positive way by extending the voting day, staggering voting hours across the country, and changing the time that employees are authorized to be off work to vote. We have done so without compromising the integrity of the vote-counting process.

I should note that, during the election campaign and before election voting day itself, as stipulated in Bill C-114, individual voters can cast their ballot any day once the local returning office is open and the candidates are known. This is provided for in the current law. There is much flexibility during the actual election period in terms of voting. People are not constrained to vote only on election day or, for that matter, only at certain advance polls.

In conclusion, this bill provides Canada with a modern election system which the country needs.

[Traduction]

There has been a great deal of work done over the years on the issues which are central to the bill.

There has been hard and profitable work done since I introduced the bill in October. I believe it answers the many concerns that have been expressed by Canadians.

[English]

This bill deserves your support. I commend it to you and I would be very happy to try to answer your questions.

Senator Murray: Minister, you mentioned the amendments to the 1993 amendments to the act. As you correctly pointed out, these received Royal Assent a few months before the election. It is only fair for me to state for the record that the opposition parties in the House of Commons supported the amendments to the 1993 act and that, normally, amendments to the act are brought in, enjoying a consensus of the various political parties in the House of Commons.

In 1993, there was no division either at second or third reading on the amendments to the act. With Bill C-63, while the early reviews were fairly positive, by the time the bill returned from

Dans certains cas, de nouvelles lois provinciales seront nécessaires pour autoriser la communication de certaines données provinciales au directeur général des élections.

Enfin, honorables sénateurs, ce projet de loi propose un nouvel horaire de scrutin qui tient compte du fait que nous vivons dans une ère de communications instantanées et dans un pays qui recouvre six fuseaux horaires. Le nouvel horaire proposé veut éliminer chez les Canadiens de l'Ouest, notamment en Colombie-Britannique, le sentiment que leur vote ne compte pas, que le résultat des élections a déjà été décidé alors que les habitants de Vancouver, par exemple, ont encore trois heures de scrutin.

Nous comprenons la frustration qu'ils ont ressentie lorsqu'ils ont entendu diffuser les prévisions finales sur les résultats des élections des 1993 quelques instants après la fermeture des scrutins dans l'Est du pays. Je crois que nous avons réussi à supprimer ces frustrations en rallongeant le jour du scrutin, en échelonnant les heures selon la région du pays et en changeant le nombre d'heures auxquelles les employés ont droit pour aller voter. Nous l'avons fait sans compromettre l'intégrité du processus de dépouillement du scrutin.

En outre, comme le dispose le projet de loi C-114, les électeurs peuvent voter n'importe quand, durant la campagne électorale et avant le jour du scrutin lui-même, une fois que le bureau du directeur du scrutin est ouvert et que les candidats ont été choisis. La nouvelle loi accorde plus de souplesse aux électeurs durant la période électorale. Ils ne sont plus tenus de voter seulement le jour du scrutin, ou encore par anticipation dans certains bureaux de scrutin.

En conclusion, le projet de loi permet au Canada de se doter du système électoral moderne dont il a besoin.

[Français]

Un travail considérable, qui s'est même étalé sur de nombreuses années, a été fait afin de régler les questions qui constituent l'essence de ce projet de loi.

Même depuis que je l'ai présenté en octobre, il a été l'objet d'un travail ardu mais fructueux. À mon avis, ce projet de loi tient compte des nombreuses préoccupations exprimées par les Canadiens.

[Traduction]

Ce projet de loi mérite votre appui. Je vous encourage à l'adopter. Je me ferai maintenant un plaisir de répondre à vos questions.

Le sénateur Murray: Monsieur le ministre, vous avez parlé des modifications de 1993 qui ont été apportées à la loi. Comme vous l'avez indiqué, elles ont reçu la sanction royale quelques mois seulement avant la tenue des élections. Je tiens à préciser que les partis de l'opposition à la Chambre des communes ont appuyé les modifications apportées à la loi de 1993. Habituellement, lorsque des modifications sont proposées à cette loi, elles bénéficient de l'appui des divers partis politiques à la Chambre.

En 1993, les modifications à la loi ont été adoptées sans opposition à l'étape de la deuxième et de la troisième lectures. Dans le cas du projet de loi C-63, même si les premières

committee, all the opposition parties were opposed to it and you had to invoke closure the rest of the way — that is, at second reading, report stage and third reading — in order to get your bill through. As I said in the Senate, that, in itself, is enough to give one a pause.

I am glad you referred to the experience between 1992 and 1993, when the enumeration that was done for the referendum in 1992 was used for the 1993 election in every province except Quebec.

A similar situation occurred in 1979-80. There had been an election in 1979. When the 1980 election came along, less than a year later, the Chief Electoral Officer decided to dispense with the door-to-door enumeration.

In neither of these cases, I suggest, was the experience as happy as some of the people at Elections Canada like to make out. In the 1980 experience, the amount of money they saved by not doing the door-to-door enumeration was almost offset by the extra cost attached to the revision.

In the 1979-80 experience, and notably in the 1993 experience, there was a significant amount of duplication on the voters lists. The problem was that if an elector moved from riding "A" to riding "B" between the fall of 1992 and the fall of 1993, he or she could, at the time of revision, have his or her name added to the list in the new riding. However, their name could not be taken off in the riding where he or she previously resided. This resulted in an enormous amount of duplication and an inflated voters list.

The comment was made in the media, and elsewhere, after the 1993 election that the turn out had been low by historic standards. Many people believe that is not the case; the problem is that the voters list had been inflated.

There are all kinds of anecdotal evidence. I will not detain you with it now; however, if you want a more authoritative source than a Tory senator, take a look at the comments made by your former Parliamentary Secretary Mr. Milliken, last April, at the House of Commons committee when he was discussing the experience in his own riding of Kingston and the Islands.

That experience of using a year-old voters list was not a very happy one. When I read Mr. Milliken's statements, I found myself agreeing throughout, because it confirmed the anecdotal evidence I had heard from people in my own party.

First, I am inclined to agree with you that these amendments are neutral as amongst political parties. While you or I may think that a shorter writ is to the advantage of an incumbent government, one never knows until one is in the middle of the election campaign. We can all think of elections in which an incumbent government might have done better with a shorter writ and of elections in which an incumbent government could have

impressions étaient relativement favorables, tous les partis de l'opposition se sont prononcés contre cette mesure législative une fois l'examen en comité terminé, de sorte que vous avez été obligé d'invoquer la clôture pour limiter le débat — c'est-à-dire à l'étape de la deuxième lecture, à l'étape du rapport et à l'étape de la troisième lecture —, afin que le projet de loi puisse être adopté. Comme je l'ai indiqué au Sénat, tout cela donne à réfléchir.

Je suis heureux que vous ayez parlé du fait que le recensement pour le référendum de 1992 a été utilisé pour les élections de 1993 dans toutes les provinces, sauf au Québec.

La même chose s'est produite en 1979 et en 1980. Il y avait eu une élection en 1979. Lorsque celle de 1980 a été déclenchée, soit moins d'un an plus tard, le directeur général des élections a décidé de ne pas procéder à un recensement de porte en porte.

L'expérience, dans les deux cas, n'a pas été aussi positive que voudrait le laisser croire Elections Canada. Dans le cas de l'élection de 1980, les économies réalisées par suite de l'élimination du recensement ont presque été annulées par les dépenses supplémentaires qu'a entraînées le processus de révision.

En 1979 et en 1980, et surtout lors de l'élection de 1993, on a relevé beaucoup de doubles inscriptions sur la liste électorale. Si, entre l'automne 1992 et l'automne 1993, un électeur quittait la circonscription «A» pour aller s'installer dans la circonscription «B», il pouvait, au moment de la révision, faire ajouter son nom à la liste électorale de sa nouvelle circonscription. Toutefois, il ne pouvait pas faire radier son nom de la liste électorale de son ancienne circonscription. Il y a donc eu beaucoup de doubles inscriptions, ce qui a eu pour effet de gonfler les listes électorales.

Après l'élection de 1993, on a laissé entendre dans les médias et ailleurs que le taux de participation avait été très faible. De nombreux observateurs rejettent cet argument; le problème, c'est que les listes électorales étaient gonflées.

Il existe toutes sortes de preuves non scientifiques qui le démontrent. Mais je ne m'attarderai pas là-dessus pour l'instant. Toutefois, si vous voulez l'opinion d'une source qui fait encore plus autorité qu'un sénateur conservateur, jetez un coup d'oeil sur ce qu'a dit votre ancien secrétaire parlementaire, M. Milliken, en avril dernier, devant le comité de la Chambre des communes, quand il a décrit l'expérience qu'il a vécue dans sa propre circonscription de Kingston et les Îles.

Le fait d'utiliser une liste électorale qui datait d'un an n'a pas donné des résultats tellement positifs. Lorsque j'ai lu la déclaration de M. Milliken, je me suis trouvé à partager son avis, parce que ses propos confirmaient ce que des gens de mon propre parti m'avaient dit.

D'abord, je suis d'accord avec vous lorsque vous dites que ces modifications sont neutres. On peut peut-être penser qu'une campagne électorale plus courte procure un avantage indu au gouvernement du jour. Mais il faut attendre d'être en pleine campagne pour le voir. Il y a eu des élections où le parti au pouvoir aurait peut-être mieux fait si la période électorale avait été plus courte ou si elle avait été plus longue. Dans de nombreux cas,

used a much longer writ and many elections in which it would not have made any difference at all. I do not think the bill places an unfair advantage on the government or the opposition.

Let us go through what is proposed with regard to the register and the 36-day writ. When Mr. Kingsley was before the House of Commons committee last April, he put two options before them. One was that if they could get some legislation through before the summer of 1996, then he could have a register of voters and a 36-day calendar. If not, his suggestion was that we could go ahead with a 47-day campaign and use the door-to-door enumeration from that campaign as a basis for a permanent register for subsequent elections.

Neither of these scenarios has come to pass. We have Bill C-63, under which there will be a door-to-door enumeration in April, which will provide the preliminary voters list whenever an election is called — and, might be any time after the third week of April until the fall of 1998 — and a 36-day writ.

If the election is called in April or May, for June, there is no problem with the list. It is a fairly recent list. However, I know you have addressed this in very careful terms. Later on, the state of the voters list will depend on whether the systems for keeping it continuously updated are operational.

The systems are all the federal sources that you have mentioned, specifically Revenue Canada, the Ministry of Citizenship and Immigration, and the provincial sources.

I am very happy to hear that you have taken the trouble, as a responsible minister, to call the provincial ministers about this, because I felt all along that this should be done by government-to-government agreement and not simply at the official level. However, your report is suitably vague.

You have told us that you understood that there were preliminary agreements or understandings with a number of provinces. You said that, on the basis of your conversations with the ministers, they want to cooperate. However, wanting to cooperate and having a positive mood about this is no substitute for agreements which are nailed down.

Has a master agreement been seen by both the federal authorities and the provinces which is ready to be signed and applicable to all the provinces and the territories, for example?

What is the situation with Quebec? You mentioned provinces which might have to legislate in order to give permission to their authorities to share information with the federal government. When Mr. Côté, the Quebec Chief Elections Officer, attended at the House of Commons committee, it was pretty clear that Quebec will not be giving up its driver's licence lists nor its vital statistics but that, in due course, he would be willing to share the Quebec voters list with the federal government. It would be quite important to know exactly what Quebec will agree to before this bill goes through and receives Royal Assent.

cela n'aurait fait aucune différence. Je ne crois pas que le projet de loi accorde un avantage indu au gouvernement ou à l'opposition.

Examinons un peu les mesures qui sont proposées en ce qui concerne le registre et la période électorale de 36 jours. Lorsque M. Kingsley a comparu devant le comité de la Chambre en avril dernier, il a proposé deux scénarios. Si la loi était adoptée avant l'été 1996, il serait possible d'établir un registre des électeurs et d'instituer une période électorale de 36 jours. Dans le cas contraire, la période électorale serait fixée à 45 jours et on utiliserait le recensement de porte en porte pour établir un registre permanent.

Aucun de ces deux scénarios ne s'est concrétisé. Nous sommes maintenant saisis du projet de loi C-63, qui propose la tenue d'un recensement de porte en porte en avril en vue d'établir une liste électorale préliminaire qui pourra être utilisée lors des prochaines élections — qui auront lieu entre la troisième semaine d'avril et l'automne 1998. Il propose aussi une période électorale de 36 jours.

Si des élections sont déclenchées en avril ou en mai, pour le mois de juin, il n'y aura aucun problème puisque la liste sera relativement récente. Toutefois, je sais que vous avez prêté beaucoup d'attention à cette question. Plus tard, l'exactitude de la liste électorale dépendra de la question de savoir si les systèmes utilisés pour en assurer la mise à jour sont opérationnels.

Les systèmes en question sont toutes les sources fédérales que vous avez mentionnées, notamment Revenu Canada, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, et les sources provinciales.

Je suis heureux de constater que vous avez pris la peine, en tant que ministre responsable, de consulter les ministres provinciaux à ce sujet, parce que j'ai toujours pensé qu'il serait préférable que les gouvernements s'entendent entre eux et que cette démarche ne se fasse pas uniquement au palier fédéral. Toutefois, votre rapport est vague, comme il se doit.

Vous nous avez dit que des ententes préliminaires avaient été conclues avec certaines provinces. Vous avez ajouté que, d'après vos conversations avec les ministres, ils sont prêts à collaborer. Toutefois, le fait de vouloir collaborer et d'afficher une attitude positive à l'égard de cette initiative ne remplace pas les ententes.

Est-ce qu'une entente-cadre a été conclue par les autorités fédérales et provinciales? Est-ce qu'elle est prête à être signée et à être appliquée à toutes les provinces et territoires, par exemple?

Qu'en est-il du Québec? Vous avez dit que certaines provinces seront peut-être obligées d'adopter une loi pour permettre à leurs autorités de partager des renseignements avec le gouvernement fédéral. Lorsque M. Côté, le directeur général des élections du Québec, a comparu devant le comité de la Chambre des communes, il a clairement laissé entendre que le Québec ne fournira pas de données sur l'immatriculation des véhicules ou sur l'état civil. Toutefois, il serait disposé, en temps utile, à partager les listes électorales du Québec avec le gouvernement fédéral. Il serait important de savoir comment le Québec entend s'y prendre avant que le projet de loi ne soit adopté et ne reçoive la sanction royale.

More precisely, I wish to know about the situation between the provinces. Is there a master agreement that they have all seen and are ready to sign? In particular, what is the state of affairs with Quebec?

Mr. Gray: I would be happy to deal with these questions. I should also like to comment in response to your initial comments. Would you like me to do that?

Senator Murray: I certainly would.

Mr. Gray: First, with respect to Bill C-114, I was not following it that closely back in 1993. However, I am advised that Bill C-114 did not have the support of the Bloc, which at that time had a number of members but not enough to be a registered party.

To get the bill through, time allocation was used with the support of the Liberals and New Democrats. I am told that the Liberals supported the bill with reservations, believing that there were more positive changes than negative. I understand Peter Milliken expressed concern on the record that the government rejected all opposition amendments at that time.

According to the information I received, there was not the degree of support and unanimity which you suggested.

Senator Murray: I read his speech, minister, and he said that there were many things he would like to have seen in the bill which were not in the bill, but that he supported all that was contained in it.

Mr. Gray: I am advised that the government of the day, unlike ourselves, did not accept any opposition amendments. We accepted amendments at committee. We accepted amendments at report stage. In fact, we did something very unusual: By unanimous consent, we even added amendments at third reading.

Senator Murray: We may have a few more for you here, Mr. Minister.

Mr. Gray: I cannot presume to say what the honourable Senate will do. I would not dare make any comment one way or another on that subject.

I would also indicate my own feeling, in light of the support given by other parties for amendments, which were adopted unanimously, that the opposition expressed by other parties at the end was due to factors that were not always directly connected with the bill itself. This is my own personal view. For example, the Bloc had views about the need for legislation on election expenses. They wanted changes made with respect to our federal referendum legislation and how it would apply to provinces. I think the Reform Party had concerns — which I am not attacking; they are entitled to have them — which led them at the end, like the Bloc, to vote against the bill. In my view, they used the debate on the bill and the final voting as a way to express or confirm views they had on matters which were perhaps electoral in the

J'aimerais, de façon plus précise, savoir où en sont les choses entre les provinces. Est-ce qu'une entente cadre a été conclue? Où en sont les choses au Québec?

M. Gray: Je serais heureux de répondre à ces questions. J'aimerais également dire quelques mots au sujet des observations que vous avez faites au début. Seriez-vous d'accord?

Le sénateur Murray: Certainement.

M. Gray: D'abord, en ce qui concerne le projet de loi C-114, je n'ai pas vraiment suivi ce dossier en 1993. Toutefois, on m'a dit que le projet de loi C-114 n'avait pas reçu l'appui du Bloc qui, à ce moment-là, ne comptait pas suffisamment de membres pour constituer un parti enregistré.

Pour faire adopter le projet de loi, le gouvernement a eu recours à l'attribution du temps de parole, avec l'appui des libéraux et des néo-démocrates. On me dit que les libéraux appuyaient le projet de loi, mais qu'ils avaient des réserves. Toutefois, ils estimaient que les changements étaient plus positifs que négatifs. Peter Milliken aurait exprimé des inquiétudes au sujet du fait que le gouvernement avait rejeté tous les amendements proposés par l'opposition à l'époque.

D'après les renseignements que j'ai reçus, le projet de loi ne recueillait pas l'appui et l'unanimité que vous laissez entendre.

Le sénateur Murray: J'ai lu son discours, monsieur le ministre, et il a dit qu'il y avait de nombreux éléments qu'il aurait aimé voir figurer dans le projet de loi, mais qu'il appuyait toutes les mesures proposées.

M. Gray: On me dit que le gouvernement de l'époque, contrairement au nôtre, n'a pas accepté les amendements proposés par l'opposition. Nous avons accepté les amendements proposés en comité et à l'étape du rapport. En fait, nous avons posé un geste assez inusité: nous avons accepté d'ajouter, avec le consentement unanime de tous, des amendements à l'étape de la troisième lecture.

Le sénateur Murray: Nous en avons peut-être d'autres à vous proposer, monsieur le ministre.

M. Gray: Je ne sais pas ce que le Sénat compte faire. Je n'oserais pas d'une façon ou d'une autre m'avancer là-dessus.

J'aimerais également ajouter, compte tenu de l'appui donné par les autres partis aux amendements, qui ont été adoptés à l'unanimité, que l'opposition exprimée par les autres partis tenait à des facteurs qui, souvent, n'avaient rien à voir avec le projet de loi lui-même. C'est mon opinion personnelle. Par exemple, le Bloc estimait qu'il fallait une loi sur les dépenses électorales. Il voulait qu'on apporte des modifications à notre loi référendaire et à la façon dont elle s'applique aux provinces. Je crois que les réformistes avaient eux aussi des réserves — et je ne leur reproche rien; ils ont le droit d'en avoir —, qui les ont amenés, tout comme le Bloc, à voter contre le projet de loi. À mon avis, ils ont utilisé le débat sur le projet de loi ainsi que le vote final pour exprimer leurs vues sur des questions qui étaient essentiellement électorales,

broad sense but somewhat collateral to the thrust of the bill. I say that because there was unanimity on amendments.

Senator Murray: Not on the staggered voting hours; there was no unanimity on that.

Mr. Gray: I am not saying there was unanimity of everything, any more than the Hansard record would indicate there was unanimity on everything in Bill C-114. With all due respect, senator, I am just trying to suggest that there is not as much difference as some may think between the atmosphere at the time of debate and adoption of Bill C-114 in the House of Commons — I cannot presume to talk about the Senate — and the atmosphere that pertained to Bill C-63.

With respect to the concerns about the suitability of the voters lists used in the 1979-80 election and the 1993 election, I wish to make one distinction between those two occasions. Unlike during the 1993 election, the Election Act at the time of the 1980 election did not have the specific provision in it for the use of voters lists that had been generated in an earlier election. I believe that the Chief Electoral Officer used what he stated were some residual powers. None of the parties challenged that but, on the other hand, by the time we got to the 1993 election, Bill C-114 specifically authorized the Chief Electoral Officer to use a voters list generated in an election, or in an electoral event, within a 12-month period of the election.

With all due respect, the experiences of 1979 and 1980 did not lead the government of the day to hold back on the amendments in Bill C-114. We operated in 1993 under amendments specifically added to the act at the instance of the previous government. I have the utmost respect for Mr. Milliken and his knowledge of parliamentary and electoral matters, but my own experience in my own riding in both elections — that is, in 1979-80 and in 1993 — was the opposite of Mr. Milliken's. I found the experience was quite positive. Yes, there was a need for active revision, and so on, but I am not aware of any of the parties at the national level raising concerns during the election period about the use of the 1993 list. I do not recall any parties raising such concerns after the 1979-80 experience. Therefore, while I cannot say that in every instance, in every riding, everyone was totally happy with every example of the reuse of the list, on neither occasion did the reuse of the list create an atmosphere where the parties, on a national or a provincial basis, raised objections. In fact, I repeat, the government of the day in 1993 apparently found the 1979-80 experience so benign that they specifically offered an amendment authorizing the reuse of the list.

Senator Murray: Short memories.

Mr. Gray: Well, I can only talk about what has happened.

I also observe that, if I am not mistaken, all the provinces have election periods that are around the 36-day length. Some may be 37 or 38, but subject to correction, I think they are all getting by,

mais qui rejoignaient en quelque sorte l'objet du projet de loi. Si je dis cela, c'est parce que les amendements ont été adoptés à l'unanimité.

Le sénateur Murray: Pas sur les heures de scrutin décalées; il n'y avait pas d'unanimité là-dessus.

M. Gray: Je ne dis pas qu'il y avait unanimité sur tous les points, et d'ailleurs le Hansard indique bien qu'il n'y avait pas unanimité sur toutes les dispositions du projet de loi C-114. Sauf votre respect, sénateur, j'essaie tout simplement de vous dire qu'il n'y a pas tellement de différence, comme certains le laissent entendre, entre l'atmosphère qui régnait lors du débat et de l'adoption du projet de loi C-114 à la Chambre des communes — et je ne peux pas parler au nom du Sénat — et celle qui entoure le projet de loi C-63.

En ce qui concerne les listes électorales utilisées lors des élections de 1979 et de 1980, et lors de celle de 1993, je tiens à faire une précision. Contrairement à ce qui s'est passé en 1993, la Loi électorale à l'époque de l'élection de 1980 ne prévoyait pas l'utilisation des listes électorales qui avaient été dressées pour une élection antérieure. Je crois que le directeur général des élections a eu recours à des pouvoirs résiduels pour le faire. Aucun des partis n'a contesté sa décision. Toutefois, au moment de l'élection de 1993, le projet de loi C-114 autorisait spécifiquement le directeur général des élections à utiliser la liste électorale qui avait été dressée en vue d'une élection depuis moins d'un an.

Sans vouloir vous contredire, les expériences de 1979 et de 1980 n'ont pas conduit le gouvernement de l'époque à s'abstenir d'adopter les modifications prévues dans le projet de loi C-114. En 1993, nous avons tenu des élections en fonction des modifications ajoutées précisément à la loi, sur l'instance du gouvernement préalable. J'ai le plus grand respect pour M. Milliken et pour ce qui est de ses connaissances des questions parlementaires et électorales, mais mon expérience personnelle, dans ma propre circonscription à l'occasion de deux élections — c'est-à-dire, en 1979-1980 et en 1993 — a été le contraire de la sienne. Mon expérience a été tout à fait positive. Effectivement, une révision active s'imposait, mais je ne me souviens pas que, au cours de la période électorale, un des partis nationaux se soit inquiété de l'utilisation de la liste de 1993. Je ne me rappelle pas qu'un parti ait eu de telles inquiétudes après l'expérience de 1979-1980. Par conséquent, même si je ne peux affirmer que dans tous les cas, dans toutes les circonscriptions, tout le monde était parfaitement satisfait de la réutilisation de la liste, en aucune de ces deux occasions la réutilisation de la liste a-t-elle créé une atmosphère où les partis, à l'échelle nationale ou provinciale, ont soulevé des objections. En fait, je le répète, le gouvernement en place en 1993 a apparemment trouvé l'expérience de 1979-1980 si favorable qu'il a précisément proposé une modification autorisant la réutilisation de la liste.

Le sénateur Murray: Vous avez la mémoire courte.

M. Gray: Eh bien, je ne peux parler que de ce qui est arrivé.

Je remarque également que, si je ne me trompe pas, les périodes électorales de toutes les provinces durent environ 36 jours. Certaines peuvent durer 37 ou 38 jours, mais, et corrigez-moi si je

including in by-elections, with approximately 36-day election periods.

Getting back to the specific questions with which you ended your intervention, yes, it is true that Mr. Kingsley told the parliamentary committee that if they could get legislation through before the end of June of 1996, they could have a register operating in time for the next election. This was not possible. Our legislative program and the priorities in it did not leave time to deal with any such legislation. He did also say that he thought that if this could not be done — that is, if legislation could not be passed by June of last year — they would have a 47-day campaign and use the enumeration as a base for the register. But further thought was given to the matter last summer. I must take some responsibility for this. When Mr. Kingsley came to brief me on all the work that had been done, including the presentations to the parliamentary committee, the idea developed of having one last enumeration outside the next election, or outside the next electoral event, which would enable the earlier beginning of a 36-day campaign and provide the basis for a register. This was not originally presented to the committee but it is an idea that developed — and I think I must take some of the praise or blame for it — in conversations I had with Mr. Kingsley when he came to brief me on the advisability of a 36-day campaign and a permanent register. That is why the bill has come forward in this form.

If I may continue, there was a question as to whether there is a master agreement. Please ask Mr. Kingsley about this when he appears before you tomorrow. There may be one, but it was my understanding that agreements might have to be tailored with each province because each one has a different set of laws on privacy and on the gathering of motor vehicle statistics, and so on. My own instinct — although I could be corrected by what Mr. Kingsley tells you tomorrow — is that the agreements, while having common elements, may have to be tailored to meet the particular legal situation of each province.

As to the up-to-date nature of the list, certainly in the first 12 months after April 30, 1997, when the final enumeration will be complete, the situation will be no different from the situation that existed in 1993. That is to say, the present law provides for the use of a list prepared within 12 months previous to the electoral event. At worst, we will be no worse off than under the present law.

Senator Murray: But you agree with Mr. Kingsley, who said at the House of Commons committee that after 12 months, 20 per cent of the list is no good.

Mr. Gray: But I have not finished my response. We will have, even before the 12 months are up, access to the Alberta and the Prince Edward Island enumeration. We will have access to the permanent register in British Columbia. They have a permanent register but their last enumeration was not 12 months prior to April 1997. However, once we get past that, that register information will be available.

me trompe, je crois que les périodes électorales, y compris dans le cas des élections partielles, durent environ 36 jours.

Pour revenir aux questions précises qui ont conclu votre intervention, oui, il est vrai que M. Kingsley a dit au comité parlementaire que s'il pouvait faire en sorte que la loi soit adoptée avant la fin de juin 1996, il serait possible d'avoir un registre à temps pour les prochaines élections. Cela n'a pas été possible. Notre programme législatif et les priorités qui y étaient rattachées ne nous ont pas donné le temps de traiter d'une telle loi. Il a dit également que si cela n'était pas possible — c'est-à-dire, si la loi ne pouvait être adoptée en juin de l'an passé — la campagne électorale durerait 47 jours et le recensement servirait de base au registre. On a toutefois réfléchi davantage à la question au cours de l'été dernier. Je dois prendre une certaine responsabilité à cet égard. Lorsque M. Kingsley est venu m'informer de tout le travail qui avait été effectué, y compris les présentations au comité parlementaire, on a pensé avoir un dernier recensement en dehors des prochaines élections, pour permettre l'instauration d'une campagne de 36 jours et la création d'un registre. Cela n'a pas été présenté à l'origine au comité, mais c'est une idée qui a germé — et je pense qu'on peut m'en féliciter ou m'en blâmer — au cours des conversations que j'ai eues avec M. Kingsley, lorsqu'il est venu me parler de l'opportunité d'une campagne de 36 jours et d'un registre permanent. C'est la raison pour laquelle le projet de loi se présente sous cette forme.

Si vous me permettez de poursuivre, une question a été posée au sujet de l'existence d'un accord général. Veuillez poser cette question à M. Kingsley, lorsqu'il comparaitra devant vous demain. Il se peut qu'il y en ait un, mais d'après ce que j'ai compris, il est possible que des accords soient préparés spécialement pour chaque province, puisque les lois sur la protection de la vie privée et sur la collecte des statistiques de l'immatriculation des véhicules, et cetera, diffèrent d'une province à l'autre. D'après moi — il se peut d'ailleurs que M. Kingsley me reprenne à ce sujet lorsqu'il s'adressera à vous demain — les accords, tout en ayant des éléments communs, devront être sans doute préparés spécialement pour respecter la situation juridique particulière de chaque province.

Pour ce qui est de la mise à jour de la liste, les 12 premiers mois après le 30 avril 1997, une fois le dernier recensement terminé, il est évident que la situation ne sera pas différente de celle qui existait en 1993. En d'autres termes, la loi actuelle prévoit l'utilisation d'une liste préparée dans les 12 mois précédant les élections. Au pire, les choses n'iront pas plus mal que sous le régime de la loi actuelle.

Le sénateur Murray: Vous êtes toutefois d'accord avec M. Kingsley qui a dit devant le comité de la Chambre des communes qu'après 12 mois, 20 p. 100 de la liste n'est plus valable.

M. Gray: Je n'ai pas fini de répondre. Avant même que les 12 mois ne s'écoulent, nous aurons accès au recensement de l'Alberta et de l'Île-du-Prince-Édouard. Nous aurons accès au registre permanent de la Colombie-Britannique. Cette province a un registre permanent, mais le dernier recensement n'a pas eu lieu 12 mois avant avril 1997. Toutefois, dès que ce problème sera réglé, les renseignements de ce registre seront disponibles.

With respect to Quebec, their permanent register — and they had a lot of stresses and strains getting it organized — will not be available until May 1 of next year. That is why Mr. Kingsley feels it would be necessary to have a federal door-to-door enumeration of that province in April.

Their register incorporates their health system data and motor vehicle data. Certainly not immediately after, not the day after, not the week after or the month after May 1, 1997 — that is, subject to Mr. Kingsley certifying that he is satisfied with the nature of the Quebec register — the Quebec register will also be available to provide a data source for the federal list. The following year, because of the modification of the federal income tax returns with the addition of a box to provide informed consent and similar provisions with regard to citizenship data, that data will start flowing.

Senator Murray: Will there not be a little box to tick off in the income tax return that we will be sent in January?

Mr. Gray: Of this year?

Senator Murray: Yes, of 1997.

Mr. Gray: I do not believe so. I do not think it will be ready. The printing, and so on, has already been undertaken.

Senator Murray: So that Revenue Canada information will not be available until the returns are in for the 1997 taxation year?

Mr. Gray: That is my information. I am trying to be up front about this.

Once you get past 12 months from April 1997, you will not have one list that gets more and more out of date. Even starting within the 12-month period, information will be flowing from a number of sources to help provide the updating data, which we both agree is necessary. I am trying to deal with that point, as well as trying to answer your points about the Quebec list.

It is my understanding that Quebec says, "We have already incorporated certain provincial data into our list and we do not need to give you a separate transfer." I think Mr. Kingsley agrees with that. His concern — and I stand to be corrected by what he will actually tell you — is that the Quebec list will not be ready until April 30 or May 1. In case there is a spring election, for example, or an election later in 1997, there will not be time to incorporate that data into the preliminary voters list generated by the last door-to-door enumeration. But it will still be available to be incorporated in later months.

We may differ on other things, but I agree with you completely that it is necessary that the Chief Electoral Officer work vigorously and not sit on the list generated in April for 12 months but begin to incorporate all the relevant data that is available as quickly as possible.

Senator Murray: The information will be flowing if the agreements are signed, sealed and delivered with the provinces. Revenue Canada, which is an important part of this scenario — and I had not thought about this until you mentioned it — would

En ce qui concerne le Québec, le registre permanent de cette province — elle a d'ailleurs eu beaucoup de mal à le mettre sur pied — ne sera pas disponible avant le 1^{er} mai de l'an prochain. C'est la raison pour laquelle M. Kingsley pense qu'il serait nécessaire de procéder à un recensement fédéral de porte en porte dans cette province, en avril.

Le registre du Québec renferme des données sur le système de santé et l'immatriculation des véhicules. Bien entendu, ce n'est pas tout de suite après, pas le jour suivant, pas la semaine suivante ou le mois suivant après le 1^{er} mai 1997 — dans la mesure où M. Kingsley est satisfait de la nature du registre du Québec — que le registre du Québec sera également disponible comme source de données pour la liste fédérale. L'année suivante, grâce à un changement apporté aux déclarations fédérales de revenus, soit l'ajout d'une case de consentement et de dispositions semblables à propos de la citoyenneté, ces données commenceront à arriver.

Le sénateur Murray: N'est-il pas prévu une petite case sur la déclaration de revenus qui sera envoyée en janvier?

M. Gray: En janvier de cette année?

Le sénateur Murray: Oui, en janvier 1997.

M. Gray: Je ne le crois pas. Je ne pense pas que ce sera prêt. L'impression, et cetera, a déjà commencé.

Le sénateur Murray: Cela veut dire que les renseignements de Revenu Canada ne seront pas disponibles avant les déclarations de revenus pour l'année d'imposition 1997?

M. Gray: C'est ce que je comprends. J'essaye d'être franc à ce sujet.

Une fois les 12 mois passés à partir d'avril 1997, pas une seule liste ne deviendra désuète. Même au cours de cette période de 12 mois, l'information arrivera de plusieurs sources, ce qui permettra la mise à jour des données qui, nous sommes tous les deux d'accord, est nécessaire. J'essaye de régler ce point, ainsi que de répondre à vos questions au sujet de la liste du Québec.

D'après ce que je comprends, le Québec dit: «Nous avons déjà englobé certaines données provinciales dans notre liste et nous n'avons pas besoin de faire un transfert de données distinct.» Je crois que M. Kingsley est d'accord. Ce qui l'inquiète — et je reconnais mon erreur s'il vous dit le contraire — c'est que la liste du Québec ne sera pas prête avant le 30 avril ou le 1^{er} mai. Si des élections sont déclenchées au printemps, par exemple, ou plus tard en 1997, nous n'aurons pas le temps d'englober ces données dans la liste préliminaire des électeurs dressée à l'occasion du dernier recensement de porte en porte. Il sera toutefois possible de les englober dans les mois suivants.

Nous ne sommes peut-être pas d'accord sur d'autres points, mais je conviens complètement avec vous qu'il est nécessaire que le directeur général des élections travaille énergiquement et ne se contente pas de la liste dressée en avril pour 12 mois, mais qu'il commence à englober toutes les données pertinentes le plus rapidement possible.

Le sénateur Murray: L'information arrivera si les accords avec les provinces sont signés, scellés et délivrés. Revenu Canada, qui est un élément important de ce scénario — je n'y avais pas pensé avant que vous l'ayez mentionné — n'aura pas ajouté cette

not have put this box on their returns for the taxation year 1996 because they could not have done so.

Mr. Gray: The forms will be mailed out very soon.

Senator Murray: That information will not be available until after April 30, 1998, is that correct?

Mr. Gray: It would appear so.

Senator Murray: Revenue Canada information is not available until the middle of 1998. We do not know exactly where we stand with each of the provinces. However, we may get a better idea when Mr. Kingsley is here.

The more I see of these provisions, the more I think that the scenario he advanced back in April would have been the better one, namely, to have gone ahead with the 47-day writ for the next election and then use that list to build up a permanent list for subsequent elections. I fear that we will have the worst of all possible worlds. Depending upon the date of next election, we will not have had a door-to-door enumeration during the campaign — as we have almost always had — and we will not have a properly functioning voters register unless all the ducks are in order.

Mr. Gray: There is a certain arm's-length relationship between the government and the Chief Electoral Officer. He is in a better position than I to give you the details. I have a general overview and I can give you a sense of what each provincial minister has told me.

Senator Murray: Is there an actual agreement with Revenue Canada?

Mr. Gray: It is my understanding that this has all been worked out and they have the necessary arrangements in place. It is authorized under the existing law. We worked very hard to meet the requirements and concerns of Mr. Phillips, the information commissioner.

Senator Gigantès: Is it not inevitable that, no matter what change is pursued in such a topic, at whatever time, there will always be some ducks that are not in line? That is, there will always be some sort of overlap between the existing system and the future system, where the existing system may have something preferable to the future system for a short period of time and vice versa?

Mr. Gray: This is especially the case in matters involving federal-provincial relations and cooperation.

A current example is the movement to transfer job training to provinces. For example, Alberta is ready to sign an agreement; other provinces are not. That is proceeding.

Basically, we are talking about having something done at the federal level. With all due respect to Senator Murray, I do not think we will have the worst of all worlds, I think we will have the best. We will be able to have the advantage of saving some \$8 million to taxpayers through having a 36-day campaign in an election — that is, if it is called in the next 12 months — by having the enumeration done outside the electoral event. Yet we will also have the basis for a register with provincial data flowing

case dans les déclarations de revenus pour l'année d'imposition 1996, car il n'aurait pas pu le faire.

M. Gray: Les formulaires vont être envoyés sous peu.

Le sénateur Murray: Cette information ne sera disponible qu'après le 30 avril 1998, n'est-ce pas?

M. Gray: Cela semble être le cas.

Le sénateur Murray: L'information de Revenu Canada n'est pas disponible avant le milieu de 1998. Nous ne savons pas exactement où nous en sommes avec chacune des provinces. Toutefois, il se peut que M. Kingsley nous éclaire davantage à ce sujet.

Plus j'examine ces dispositions, plus je pense que le scénario qu'il avait proposé en avril aurait été meilleur; il prévoyait en effet de conserver la période de 47 jours pour les prochaines élections et d'utiliser cette liste comme base de la liste permanente pour les élections subséquentes. Je crains que nous ayons le pire des deux mondes. Selon la date des prochaines élections, nous n'aurons pas eu de recensement de porte en porte au cours de la campagne — comme cela a presque toujours été le cas — et nous n'aurons pas un registre d'électeurs correctement valable, à moins que toutes les questions ne soient réglées.

M. Gray: Il y a une certaine indépendance entre le gouvernement et le directeur général des élections. Il est plus à même de vous donner les détails. J'ai un aperçu général et je peux vous donner une idée de ce que chaque ministre provincial m'a dit.

Le sénateur Murray: Un accord a-t-il été conclu avec Revenu Canada?

M. Gray: D'après ce que je comprends, tout a été préparé et les ententes nécessaires sont en place. C'est autorisé en vertu de la loi actuelle. Nous avons travaillé très fort pour répondre aux exigences et aux inquiétudes de M. Phillips, le commissaire à l'information.

Le sénateur Gigantès: N'est-il pas inévitable que, indépendamment du changement recherché, à quelque moment que ce soit, il y ait toujours des questions en suspens? Autrement dit, il y aura toujours un genre de chevauchement entre le système actuel et le système à venir; il se pourrait aussi que le système actuel renferme peut-être un élément préférable au système à venir pour une courte période et vice versa?

M. Gray: C'est notamment ce qui se produit au sujet des questions relatives à la coopération et aux relations fédérales-provinciales.

Le transfert de la formation professionnelle aux provinces est un exemple actuel. Ainsi, l'Alberta est prête à signer une entente, contrairement à d'autres provinces. C'est ce qui se passe.

Nous parlons essentiellement de changements au niveau fédéral. Sans vouloir contredire le sénateur Murray, je ne pense pas que nous ayons le pire, mais plutôt le meilleur des deux mondes. Nous serons en mesure d'épargner quelque 8 millions de dollars de l'argent des contribuables avec une campagne électorale de 36 jours — dans la mesure où des élections sont déclenchées au cours des 12 prochains mois — avec un recensement en dehors des élections. Nous aurons également la base d'un registre,

into it as arrangements are made with each province. The arrangements are already in existence in some provinces, including Alberta and P.E.I. With respect to the register, I would also include B.C. and Quebec. I also had a good sense of a high degree of support from the current government of Ontario. I think they are intending to have some type of municipal census this fall which would provide material that they could make available.

With all due respect to your colleague, I would say that they have the opportunity to have the best of all worlds. If one believes that the 36-day campaign responds to voter concerns and saves taxpayers money, we are in a position to have one if there is an election some time in 1997 or early in 1998. Again, I have no idea if that will be the case or not.

Senator Pearson: Thank you for your presentation. It is very helpful and clear.

I certainly welcome the 36-day limit, but there is a third way in which information can be gathered on voters lists, which is actually the voters themselves. They do not have to wait until they are enumerated. I presume there will be some system by which, when people change their residence, they are reminded that they change not only their address for subscription to magazines but also their name on the voters list. I do not see that mentioned in your brief.

Mr. Gray: I am glad you raised that point. I brought that up when I spoke in the house. There will be a provision whereby, during the year, people can inform the Chief Electoral Officer of their change of address or change of data. That is another vehicle they can use.

However, we did not want to get away from what has generally been believed to be one of the reasons for our relatively high voter turn out. The community at large, through government, goes out and puts people on the list unlike in the United States, where people must take the initiative.

They have had very small turnouts. I am not sure that it is only because of that, but many people think the registration method left in the hands of each individual state is a problem.

Senator Murray: They catch about 50 per cent of the eligible voters, and 50 per cent of those show up to vote.

Mr. Gray: It is not something that any of us would want to see emulated in our country.

This will be an available option, not only during the election period but between elections as well.

Senator Pearson: When most people that I know move, they go to the Post Office to get their mail forwarded. This may be something that could be ticked on that forwarding form.

Mr. Gray: Mr. Kingsley will give you details of how he intends to provide for people registering on their own between elections. Your suggestion may simplify that.

puisque les données provinciales arriveront en vertu d'accords conclus avec chaque province. Les accords existent déjà dans certaines provinces, y compris l'Alberta et l'Île-du-Prince-Édouard. En ce qui concerne le registre, j'engloberais également la Colombie-Britannique et le Québec. J'ai également le sentiment que le gouvernement actuel de l'Ontario nous appuie fortement à cet égard. Je crois que l'Ontario a l'intention de procéder à un recensement municipal cet automne, ce qui lui permettra de nous fournir certaines données.

Sans vouloir contredire votre collègue, je dirais que nous pouvons avoir le meilleur des deux mondes. Si l'on croit qu'une campagne électorale de 36 jours répond aux préoccupations des électeurs et permet d'épargner l'argent des contribuables, nous pourrions en avoir une si des élections sont déclenchées en 1997 ou au début de 1998. Je le répète de nouveau, je ne sais absolument pas si ce sera le cas ou non.

Le sénateur Pearson: Merci pour votre exposé très utile et très clair.

Je fais certainement bon accueil à la limite des 36 jours, mais il y a une troisième façon de rassembler des renseignements; je veux parler des électeurs eux-mêmes. Ils n'ont pas à attendre le recensement. J'imagine que l'on prévoira un système rappelant à ceux qui déménagent qu'ils doivent non seulement faire un changement d'adresse postale, mais aussi faire un changement pour la liste des électeurs. Je ne l'ai pas vu dans votre mémoire.

M. Gray: Je suis heureux que vous ayez soulevé ce point, que j'ai moi-même soulevé lorsque je me suis adressé à la Chambre. Une disposition permettra aux personnes visées d'informer le directeur général des élections de leur changement d'adresse ou de données au cours de l'année. C'est un autre moyen qui est offert.

Toutefois, nous ne voulons pas nous écarter de ce qui, en règle générale, semble être l'une des raisons de la participation élevée de l'électorat dans notre pays. La collectivité dans son ensemble, par l'entremise du gouvernement, inscrit les gens sur la liste, contrairement aux États-Unis où les gens doivent prendre eux-mêmes une telle initiative.

La participation de l'électorat y est très faible. Je ne suis pas sûr que ce soit uniquement à cause de cela, mais beaucoup pensent que le fait que chaque État soit chargé de l'inscription des électeurs pose un problème.

Le sénateur Murray: Ils inscrivent ainsi 50 p. 100 des électeurs et 50 p. 100 de ceux-ci votent effectivement.

M. Gray: Ce n'est pas quelque chose que l'on voudrait essayer d'égaler ici.

Ce sera une option, non seulement au cours de la période électorale, mais aussi entre deux élections.

Le sénateur Pearson: Lorsque la plupart de ceux que je connais déménagent, ils vont au bureau de poste pour faire suivre leur courrier. On pourrait prévoir une case à cocher sur le formulaire de la poste.

M. Gray: M. Kingsley vous indiquera en détail comment les gens pourront s'inscrire entre deux élections. Votre proposition pourrait simplifier les choses.

Senator Lynch-Staunton: There are many ways to keep this permanent register up to date, but it will never be as effective as a door-to-door enumeration.

I am concerned that a permanent list will not be as complete as the enumeration process has proven to be; that in the future, particularly in the initial stages, perhaps not all jurisdictions will be on side, for whatever reason, or one or two jurisdictions will decide to pull out or not give as complete information as the Chief Elector Officer requires. Something could happen to muck up the system.

Is there any provision in the law to go back to a door-to-door enumeration in case it is shown, prior to an election, that the voters list is not as complete as it should be at that stage and will not be as complete as it should be for an election?

Mr. Gray: There is no such provision. The indications I have received from ministers in current provincial governments is that they all like the idea, although they are at different stages in preparing for it.

For example, Manitoba is currently drafting legislation to amend its privacy legislation, among other reasons, to permit the bulk transfer of provincial data to Elections Canada. Each province has its own pace of legislative or administrative change.

I cannot speak for future provincial governments, but certainly from my conversations with my counterparts the current ones seem very positive.

It is my understanding — and Mr. Kingsley will fill you in on this — that if there is some problem with provincial data sources or provincial lists, by that time the federal sources about which Senator Murray is speaking will be fully up and running. Mr. Kingsley has back-up plans to ensure that the problem Senator Murray foresees, which I think is a good point, does not come to fruition. Advertising will advise people to register by coming to the Post Office, and so on. Other data sources might be readily available. Mr. Kingsley has plans in place to deal with situations such as that you speak of, which I consider to be somewhat unlikely.

I think this is unlikely because there will be a considerable saving to taxpayers both in their federal capacity and their provincial and/or municipal capacity. Therefore, there would be some pressure of public opinion.

In addition, we will still be enumerating people in the sense of putting them on a list, but we will be doing that through computerization rather than through a person going to each door.

Mr. Kingsley will be prepared to go into more detail than I want to take the risk of doing at this time to answer your question with regard to what happens if someone pulls out. Please ask him that question tomorrow. I think he will have more detail to add to what I have told you.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il y a beaucoup de façons de tenir ce registre permanent à jour, mais ce ne sera jamais aussi efficace que le recensement de porte en porte.

Je crains qu'une liste permanente ne soit pas aussi complète que le processus de recensement; je crains qu'à l'avenir, surtout dans les premières étapes, toutes les compétences ne soutiennent pas ce projet, pour quelque raison que ce soit, ou qu'une ou deux compétences décident de se retirer et de ne pas donner de renseignements aussi complets que le souhaite le directeur général des élections. Quelque chose pourrait bousiller le système.

Y a-t-il dans la loi une disposition qui prévoit le retour au recensement de porte en porte au cas où il serait prouvé avant des élections, que la liste des électeurs n'est pas aussi complète qu'elle devrait l'être à ce moment-là et qu'elle ne sera pas aussi complète qu'elle devrait l'être au moment des élections?

M. Gray: Il n'y a pas de disposition de ce genre. D'après ce que m'ont dit les ministres des gouvernements provinciaux actuels, j'ai le sentiment qu'ils sont en faveur de cette idée, même s'ils en sont à différentes étapes de préparation.

Ainsi, le Manitoba rédige actuellement une loi modifiant la Loi sur la protection de la vie privée, entre autres choses, afin de permettre le transfert en gros des données provinciales à Elections Canada. Chaque province effectue des changements législatifs ou administratifs à son propre rythme.

Je ne peux pas dire ce que feront les gouvernements provinciaux futurs, mais d'après les conversations que j'ai eues avec mes homologues, les gouvernements actuels semblent très positifs.

D'après ce que je comprends — et M. Kingsley vous mettra au courant à ce sujet — s'il se pose des problèmes au niveau des sources de données provinciales ou des listes provinciales, les sources fédérales, dont parle le sénateur Murray, seront parfaitement valables et utilisables. M. Kingsley a prévu des plans de secours pour que le problème qu'entrevoit le sénateur Murray — ce qui à mon avis est pertinent — ne se matérialise pas. La publicité permettra d'indiquer aux gens qu'ils peuvent s'inscrire aux bureaux de poste, et cetera. D'autres sources de données pourront être facilement accessibles. M. Kingsley a prévu des plans pour régler des situations comme celles dont vous parlez et qui, à mon avis, sont quelque peu improbables.

C'est ce que je pense, car ce projet permettra de réaliser des économies considérables de l'argent des contribuables, tant à l'échelle fédérale que provinciale ou municipale. Par conséquent, l'opinion publique aura un certain poids à cet égard.

En outre, nous continuerons le recensement, puisque les électeurs seront inscrits sur une liste, mais cela se fera informatiquement plutôt que par l'entremise d'une personne faisant du porte-à-porte.

M. Kingsley sera disposé à vous donner beaucoup plus de détails que je n'oserais le faire maintenant en réponse à votre question concernant ce qui se produit si une province se retire du régime. Je vous demanderais de lui poser cette question demain. Il pourra vous donner plus de précisions.

Senator Lynch-Staunton: Would you not feel more comfortable if there were a provision in the law to allow the possibility of returning to the enumeration system in case the government feels that, as the election approaches, the permanent list is not what it was hoped to be? That would give everyone the comfort of knowing that, if the new system does not work, at least we have a back-up system which we know is tried and true, no matter how costly it is. I do not think we have to count dollars too closely when it comes to putting people on electors lists.

Mr. Gray: I am not aware of any such provision existing in the law of British Columbia for their register, or in the Quebec law. Again, if I am wrong, please feel free to correct me.

Senator Murray: Do they not enumerate door to door the third year after an election in British Columbia? They then have a series of regional offices to keep it up to date.

Mr. Gray: It is my understanding that due to the way the federal register has been designed — and there is very detailed work which Mr. Kingsley would be better able to explain than myself — the risks of which you speak are slim. If that is correct, the need to go back to enumeration as a fail safe would not be likely to arise.

Senator Lynch-Staunton: We can get back to that after speaking with him.

Mr. Gray: I would be delighted to have his more detailed presentation. I am aware generally of his back-up plans, but he is in a better position than I to go into it in the detail which you are quite entitled to receive.

Senator Milne: Mr. Minister, might some of the reasons behind the need for a permanent voters list fall into the classification of my experience in the last election, that being labouring in the non-political trenches of the returning officer? We could not get enumerators. It is becoming more and more difficult with each successive election to find people who have the time to enumerate.

Mr. Gray: I should have put on the record sooner that that is a problem. The indication is, as I noticed in my own recent campaign, that people are not lining up to be enumerators like they used to. Many years ago, many housewives were delighted to earn some pin money by being enumerators. With so much of the population now working outside the home, there are not as many people who want to do that. Also, many people do not want to go into certain neighbourhoods. Conversely, in certain neighbourhoods there are people who do not want to open the door.

Thank you, senator, for putting on the record a rather important consideration which is a problem with the traditional enumeration.

Parenthetically, speaking again as a candidate during campaigns and as one working in other elections at other levels, they are not perfect either. There are always concerns that an enumerator has missed a street or an apartment building and everyone must

Le sénateur Lynch-Staunton: Ne vous sentiriez-vous pas plus à l'aise si la loi permettait de faire des visites de maison en maison si, à l'approche des élections, le gouvernement estimait que la liste permanente n'était pas aussi complète qu'il l'avait espéré? Ainsi, il serait réconfortant de savoir que, si le nouveau système ne marche pas, on peut au moins se rabattre sur un système connu qui a fait ses preuves, sans égard au coût. En effet, je ne crois pas que le coût ait une importance cruciale quand il faut dresser les listes électorales.

M. Gray: À ce que je sache, les lois de la Colombie-Britannique ne prévoient pas de telles dispositions, pas plus de celles du Québec. Par contre, je peux faire erreur. N'hésitez pas à me corriger!

Le sénateur Murray: Les recenseurs ne passent-ils pas de maison en maison, la troisième année qui suit des élections, en Colombie-Britannique? Ils établissent ensuite une série de bureaux régionaux pour tenir la liste à jour.

M. Gray: Si j'ai bien compris, en raison de la façon dont est conçu le registre fédéral — M. Kingsley sera plus en mesure que moi de vous en expliquer les nombreux détails —, les risques dont vous parlez sont faibles. Il est donc peu probable que l'on ait à se rabattre sur le vieux système.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous en reparlerons lorsque nous aurons interrogé M. Kingsley.

M. Gray: Rien ne me ferait plus plaisir que de connaître son exposé détaillé. Je suis au courant de ce qu'il prévoit en cas de pépin, mais il est mieux placé que moi pour vous donner les précisions auxquelles vous avez droit.

Le sénateur Milne: Monsieur le ministre, certaines raisons expliquant la nécessité d'établir une liste électorale permanente n'incluraient-elles pas les problèmes survenus aux dernières élections, soit les difficultés éprouvées par les directeurs du scrutin à réunir des troupes apolitiques? Nous n'arrivions pas à recruter des recenseurs. Il est de plus en plus difficile, à chaque élection, de trouver des personnes qui ont le temps de faire le recensement des électeurs.

M. Gray: J'aurais dû dire plus tôt que c'est effectivement un problème. Comme je l'ai moi-même remarqué durant ma dernière campagne électorale, il ne semblerait pas que l'on se bouscule aux portes pour être recenseur comme auparavant. Jadis, de nombreuses maîtresses de maison se réjouissaient de pouvoir se faire de l'argent de poche en agissant comme recenseur. Maintenant qu'un si grand nombre d'entre elles font partie de la population active, ceux qui sont disposés à faire ce travail sont peu nombreux. De plus, de nombreuses personnes refusent d'aller dans certains quartiers et, réciproquement, les habitants de certains quartiers refusent de leur ouvrir la porte.

Je vous remercie, sénateur, d'avoir mentionné un facteur plutôt important des difficultés suscitées par l'ancien système.

Soit dit en passant, pour avoir été moi-même candidat à des élections et avoir travaillé pour des partis durant des élections d'autres ordres de gouvernement, je puis vous affirmer que le bon vieux système n'est pas sans faille, lui non plus. Il faut toujours

scramble during the revision period. I am sure that Senator Milne could tell some wonderful stories about that.

With all due respect to your colleagues on the other side of the table, senator, there are some strong points about door-to-door enumeration, but let us be honest and admit that it has its failings as well.

Senator Murray: It catches about 92 per cent of the eligible voters before revisions.

Mr. Gray: Frankly, if we did not have a concept of building a permanent voters list, in effect, putting people on the list through computerization, I could not support this measure. If we were adopting the American system under which people have to register themselves, I would not be here today.

Once I was convinced that we were substituting computerized enumeration for human enumeration, I decided to present this legislation.

Senator Milne: Did you say that not only would you be looking at provincial voters lists but also at municipal lists? Are there differences in the criteria used to select voters in the different provinces? There certainly are in different municipalities.

Mr. Gray: I do not think we are looking directly to municipal lists, because often they are based on property qualification rather than residence, whereas provincial lists are based on essentially the same criteria as the federal list, although the boundaries are different. Some provinces such as Ontario, for example, tend to make their boundaries the same as ours. Even if they do not, computer programs can do a matching and work that out.

Senator Murray: There is a residential qualification in some provinces, minister. For example, you must live in Quebec for six months before you can vote.

Mr. Gray: That is right. That must be worked out. They have a domicile concept which we do not.

I am told it is likely the flow will be the other way. The provinces will be dispensing with municipal enumeration and making use of a provincial list which, in turn, will draw on both provincial sources and the federal lists.

Senator Milne: I notice in the definitions that the list of electors means the list showing the surname, given names, civic address, and mailing address of every elector. That raises the question of women's shelters. I know personally of many women who are in these shelters who have chosen to be disenfranchised rather than have their name and street address appear publicly on a telephone pole somewhere in the riding in which they live. Is

craindre qu'un recenseur n'ait oublié une rue ou un immeuble résidentiel et que tous ces électeurs ne soient obligés de faire des démarches durant la période de révision. Je suis convaincu que le sénateur Milne pourrait nous raconter des histoires d'horreur à ce sujet.

Malgré tout le respect que je dois à vos collègues assis de l'autre côté de la table, sénateur, soyons honnêtes et avouons-le: en dépit de ses bons côtés, le système des visites de maison en maison a aussi des points faibles.

Le sénateur Murray: Il permet tout de même d'inscrire environ 92 p. 100 des personnes qui ont le droit de voter avant la révision.

M. Gray: En toute franchise, si nous n'avions pas conçu l'idée de dresser une liste électorale permanente, en fait d'informatiser la liste, j'aurais été incapable d'appuyer cette mesure. En effet, si nous avions adopté le régime américain en vertu duquel les électeurs doivent s'enregistrer eux-mêmes, je ne serais pas ici aujourd'hui.

Je n'ai décidé d'appuyer la mesure législative à l'étude que lorsque j'ai été convaincu que nous remplacions les visites de maison en maison par une liste informatisée.

Le sénateur Milne: Avez-vous dit que vous examineriez non seulement les listes provinciales, mais aussi les listes municipales? Les critères utilisés pour déterminer qui a le droit de voter diffèrent-ils d'une province à l'autre? Certes, ils varient d'une municipalité à l'autre.

M. Gray: Je ne crois pas que nous nous servions directement des listes municipales, parce qu'elles sont souvent dressées en fonction de la propriété foncière plutôt que du lieu de résidence, alors que les listes provinciales utilisent essentiellement les mêmes critères que la liste fédérale, bien que les limites des circonscriptions soient différentes. Certaines provinces comme l'Ontario ont tendance à utiliser les mêmes limites que nous. Par contre, même si elles ne le font pas, des programmes informatiques peuvent faire le rapprochement et éliminer ces différences.

Le sénateur Murray: Monsieur le ministre, certains provinces exigent que l'électeur y habite. Ainsi, il faut habiter au Québec pendant six mois avant de pouvoir s'inscrire comme électeur.

M. Gray: C'est exact. Il faudra aplanir ces difficultés. Leur définition du domicile n'est pas la même que la nôtre.

On m'a dit que ce sera probablement l'inverse, que les provinces mettront fin au recensement municipal et le remplaceront par une liste provinciale qui, elle-même, sera établie à partir tant des sources provinciales que des listes fédérales.

Le sénateur Milne: Je remarque, dans les définitions, que la liste électorale désigne une liste faisant état du nom de famille, des prénoms, de l'adresse de voirie et de l'adresse d'envoi postal de chaque électeur. Il pourrait y avoir un problème dans le cas des refuges pour femmes. Je connais personnellement de nombreuses femmes de ces refuges qui ont préféré perdre leur droit de vote plutôt que de voir leur nom et leur adresse affichés publiquement

there any consideration being given to this particular kind of problem?

Mr. Gray: One answer, frankly, is that you do not have to be on the list in order to vote. People can ask that their names be taken off the list, and that will not stop them from voting. They can go and get on the list during the election period.

More easily, if they really want to keep their location confidential, they can simply turn up at the poll on election day, produce the requisite identification, and be allowed to vote. That was the provision of Bill C-114, which made the urban voter and the rural voter equal.

What I have just said is more the answer than dealing with addresses. Perhaps the people running women's shelters may be want to be vigilant and ensure that their clients' names are not on the list if they feel that is a problem. They can then arrange to use one of the provisions for voting during election day.

Senator Beaudoin: I am in agreement with the principle of a permanent list. The right to vote being at the basis of democracy, I think it is a good thing. However, the important thing is the way it is done. I am in favour of cooperative federalism, but when we are dealing with the list of electors at the federal level, it has always been my opinion that we should have our own list. To a certain extent, we can use other lists, but there are many factors which differ from one province to another. There is the question of residence, which may vary from one province to another. At the municipal level, there are other criteria involved.

Must we go that far in the field of cooperation? It may be a question of money, to a certain extent. Again, I understand that. However, in a federal state such as ours, at the federal level, we should have our own list made by us.

Mr. Gray: You are right, and I agree with you. We will not end up using a conglomeration of provincial lists. There will be a federal list which will have its initial base in the one last enumeration. It will be updated primarily by the federal sources I mentioned — the basic data derived from Revenue Canada and Citizenship and Immigration Canada. Although we have talked a lot about provincial data, that data will be a supplement to the federal information.

As I have said, the advice from Statistics Canada was that the federal list had to be based on a secure federal source. That is why the Chief Electoral Officer worked out the arrangements, with the support of the Privacy Commissioner, for the access to the income tax and citizenship information. That information is basically the name, address, et cetera. This law does not provide for a situation in which there is no federal list or a list based simply on rubber-stamping provincial lists. They will be sources of information.

sur un poteau téléphonique quelque part dans la circonscription où elles habitent. A-t-on tenu compte de ce genre particulier de problèmes?

M. Gray: En toute franchise, il n'est pas nécessaire de figurer sur la liste pour voter. On peut demander que son nom soit rayé de la liste, ce qui n'empêche pas pour autant l'électeur de voter. Ces femmes peuvent donc se faire inscrire durant la période électorale.

Si elles tiennent réellement à ce que leurs coordonnées ne soient pas rendues publiques, il est encore plus facile de se présenter au bureau de vote le jour des élections, de produire les cartes d'identité requises, puis de voter. Depuis l'adoption du projet de loi C-114 qui met sur un pied d'égalité l'électeur urbain et l'électeur rural, elles peuvent le faire.

Cette solution est préférable à l'exclusion de certaines adresses. Ceux qui dirigent les refuges auraient peut-être intérêt à être vigilants et à faire en sorte que le nom de leurs clients ne figure pas sur la liste, s'ils estiment que cela pose problème. Ensuite, ils n'ont qu'à s'organiser pour se prévaloir d'une des dispositions de la loi en vue d'exercer leur droit de vote, le jour des élections.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec le principe d'une liste permanente. Comme le droit de vote est à la base même de la démocratie, j'estime que c'est une bonne idée. Toutefois, la façon de le faire a son importance. Je suis en faveur d'un fédéralisme de concertation. Par contre, quand il est question d'avoir une liste électorale fédérale, j'ai toujours maintenu qu'il valait mieux dresser notre propre liste. Nous pouvons utiliser les autres listes jusqu'à un certain point, mais beaucoup de facteurs varient d'une province à l'autre. Ainsi, la définition du lieu de résidence peut varier. De plus, il existe d'autres critères qui jouent dans l'inscription sur une liste municipale.

Faut-il jouer autant la carte de la concertation? Jusqu'à un certain point, c'est peut-être une question d'argent. À nouveau, j'en comprends la raison. Toutefois, dans un État fédéral comme le nôtre, il faudrait avoir notre propre liste fédérale, dressée par nous.

M. Gray: Vous avez raison, j'en conviens. Il n'est pas question d'utiliser une série de listes provinciales. Il existera une liste fédérale qui, au départ, se fondera sur le dernier recensement des électeurs. Elle sera mise à jour essentiellement au moyen des sources fédérales que j'ai mentionnées — soit les données de base fournies par Revenu Canada et par Citoyenneté et Immigration Canada. Bien qu'il ait été beaucoup question des données provinciales, elles serviront uniquement de sources d'appoint.

Comme je l'ai dit, Statistique Canada a conseillé de dresser la liste fédérale à partir d'une source fédérale sûre. C'est pourquoi le directeur général des élections a négocié, avec l'appui du commissaire à la protection de la vie privée, l'accès aux données sur l'impôt et sur la citoyenneté. Essentiellement, ces renseignements sont le nom, l'adresse, et ainsi de suite. La loi à l'étude ne prévoit pas de cas où il n'existe pas de liste fédérale ou des situations où la liste reprend simplement les listes provinciales. Les listes provinciales ne seront que des sources d'information.

To use the provincial list, the Chief Electoral Officer will have to be satisfied it meets his requirements. There is no automatic requirement to use a provincial list. With respect to receipt of provincial data, let us say a province provides directly motor vehicle licensing data or vital statistics. It will be up to the Chief Electoral Officer to be satisfied as to the quality of the information. The Chief Electoral Officer does not rely primarily on such data because, as we all know, each province has its own law, and you do not change your driver's licence as frequently in one province as another, and so on.

Your point is well taken, senator. What you have said is the principle of this bill — that is, that there be a federal list based primarily on data derived from federal sources.

Senator Lynch-Staunton: The minister has said in other words what I tried to express originally, and that is that the Chief Electoral Officer must be satisfied with the quality of the information he gets. If he is not satisfied with the quality of the information, and if what he gets is all that he will be receiving, how can he then improve on information to meet the standards that he has set out to meet the requirements of a permanent register?

Mr. Gray: It is my understanding that there will be a process of continuing cooperation and consultation with his provincial counterparts so that, over time, the data will meet common standards. In fact, I understand there are provinces that want to have only one list eventually — not a provincial list but a national list — which may be chiefly managed by the Chief Electoral Officer of Canada and which they will use for their purposes.

Senator Murray: That is the only way savings will be affected.

Mr. Gray: Provincial savings. I am advised — and you can check further with Mr. Kingsley — that there will be savings at the federal level first, through having the shorter campaign of \$8 million a year, and an additional \$22 million for each electoral event after the next election through not having the door-to-door enumeration and through having the enhanced revisal process for which the bill provides. There will be additional savings to the extent that the provinces do not duplicate what is being done at the federal level. We can talk about \$30 million for each election in savings to the taxpayer in his or her federal capacity after the next election. The next will be at least \$8 million. There will then be additional savings, which I will not try to quantify but which I certainly believe will be there to the taxpayer in his or her provincial capacity to the extent that the provincial government in question makes use of the information rather than repeating everything.

Avant d'utiliser la liste provinciale, il faudra que le directeur général des élections soit convaincu qu'elle répond à ses exigences. Rien n'exige que l'on utilise d'office une liste provinciale. Pour ce qui est de la réception de données provinciales, prenons l'exemple d'une province qui fournit directement des données sur l'immatriculation des véhicules ou sur l'état civil. Il appartiendra au directeur général des élections de décider de la qualité de l'information. Le directeur général des élections ne se fie pas principalement à ces données parce que, comme nous le savons tous, chaque province a ses propres lois, que les permis de conduire ne sont pas renouvelés aussi fréquemment dans certaines provinces, et ainsi de suite.

Je prends bonne note de votre point, sénateur. Ce que vous avez dit cadre avec le principe sur lequel se fonde le projet de loi à l'étude, soit qu'il faut une liste fédérale fondée essentiellement sur des données provenant de sources fédérales.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le ministre a exprimé autrement ce que j'essayais de dire, c'est-à-dire qu'il faut que le Directeur général des élections soit satisfait de la qualité de l'information obtenue. S'il ne l'est pas et que les données obtenues sont les seules qu'il recevra, comment peut-il les améliorer de manière à répondre aux normes qu'il s'est fixées pour répondre aux exigences d'un registre permanent?

M. Gray: On mettra en place un processus de concertation et de consultation permanent avec les homologues provinciaux de sorte que, avec le temps, les données satisferont à des normes communes. En fait, je crois savoir que certaines provinces veulent avoir une seule liste en bout de ligne — non pas une liste provinciale, mais bien une liste nationale — qui serait peut-être gérée essentiellement par le directeur général des élections du Canada, mais qu'elles utiliseraient à leurs propres fins.

Le sénateur Murray: C'est la seule façon de réaliser des économies.

M. Gray: Des économies à l'échelle provinciale, effectivement. D'après ce qu'on m'a dit — et vous pourrez en discuter avec M. Kingsley —, les premières économies — de 8 milliards de dollars par année — seront d'abord réalisées au niveau fédéral, grâce au raccourcissement de la période électorale, puis on prévoit des économies supplémentaires de 22 millions de dollars par élection après les prochaines élections, du fait qu'il ne sera plus nécessaire de faire des visites de maison en maison et que le projet de loi améliore le processus de révision. Il y aura d'autres économies dans la mesure où les provinces ne dédoublent pas ce qui se fait au niveau fédéral. Après les prochaines élections, le contribuable fédéral épargnera environ 30 millions de dollars par élection. L'économie réalisée durant les prochaines élections sera d'au moins 8 millions de dollars. Il y aura ensuite d'autres économies, que je ne tenterai pas de quantifier mais qui — j'en suis sûr — allégeront le fardeau du contribuable provincial, dans la mesure où le gouvernement provincial se sert des données fédérales comme point de départ plutôt que de tout reprendre à zéro.

Senator Bryden: I have a small point which arose out of discussion between you, Mr. Gray, and Senator Murray, and that is the concern that there is not a box to be checked on the tax return that will be filed at the end of April 1997. I do not know what additional information that would provide since the enumeration will occur between April 1 and April 25, 1997. Presumably the door-to-door enumeration will provide the correct information for the end of April of 1997 at least, and the next time updated information would be available from the tax return from Revenue Canada would be at the end of April 1998.

Senator Murray: Excuse me. Mr. Kingsley's point is that, in respect of people who are deducted at source, Revenue Canada gets that information on a quarterly basis, unless they have ticked the box off.

Mr. Gray: Senator Bryden makes a interesting point. If there was a box on this year's return, you would be duplicating what is being done by door-to-door enumeration. It would be the same information, largely, that will be derived by the door-to-door enumerators between April 1 and April 25 of this year. It is next year that you need the information because there will not be any current door-to-door enumeration next year, the year after next.

Senator Murray: If there was a box for the taxation year 1996 and you ticked off "Yes", the information can then be given to Elections Canada. Mr. Kingsley says that the information in respect of people whose tax is deducted at source becomes available to Revenue Canada on a quarterly basis.

Senator Milne: They will not look at this year's tax form anyway.

Senator Gigantès: Mr. Minister, as I understand Senator Murray, if there had been a box to tick off in this year's return, one-quarter after the end of March there would be additional information coming in to the Chief Electoral Officer to correct the April 1997 census?

Senator Murray: Possibly.

Mr. Gray: It depends. The quarterly return must be submitted on what date?

The Chair: One would be required on April 30, one on June 30, and one on September 30.

Mr. Gray: It could. I do not know if this will happen. However, let us say that an election is called in May for June.

Senator Murray: There is no problem with the list.

Mr. Gray: Unless all the computer programs are ready, there might not be time to incorporate tax return information.

Senator Gigantès: They do not have the box on the tax return, but I am sure they do not have the forms already in envelopes. Could they not put a flyer in the envelope?

Le sénateur Bryden: L'échange survenu entre vous, monsieur Gray, et le sénateur Murray au sujet de l'absence d'une case à cocher dans la déclaration de l'impôt sur le revenu qui sera produite à la fin d'avril 1997 me préoccupe. J'ignore quel supplément d'information on obtiendrait ainsi puisque le recensement électoral aura lieu entre le 1er et le 25 avril 1997. On peut supposer qu'il fournira des données valables au 30 avril 1997 au moins et que les données mises à jour ne seraient obtenues de Revenu Canada qu'à la fin d'avril 1998.

Le sénateur Murray: Excusez-moi. Ce qu'a fait valoir M. Kingsley, c'est que Revenu Canada obtient les données sur les contribuables dont les retenues sont faites à la source chaque trimestre, à moins qu'ils n'aient coché la case sur la déclaration.

M. Gray: Le sénateur Bryden fait valoir un point intéressant. Si, dans la déclaration de cette année, il y avait une case, vous seriez en train de dédoubler ce qui se fait déjà lors du recensement électoral. On obtiendrait ainsi les mêmes renseignements essentiellement que ce qu'obtiendront les recenseurs entre le 1^{er} et le 25 avril, cette année. C'est l'an prochain qu'on aura besoin de cette information, car il n'y aura pas de données de recensement courantes, l'année suivante.

Le sénateur Murray: S'il y avait dans la déclaration de 1996 une case et que vous cochiez «oui», l'information pourrait alors être transmise à Elections Canada. M. Kingsley dit que l'information au sujet de ceux dont l'impôt est retenu à la source est connue de Revenu Canada chaque trimestre.

Le sénateur Milne: Ils ne regarderont pas la déclaration de cette année, de toute façon.

Le sénateur Gigantès: Monsieur le ministre, si j'ai bien compris ce qu'a dit le sénateur Murray, s'il y avait eu une case à cocher dans la déclaration de cette année, un trimestre après la fin de mars, le Directeur général des élections recevrait des renseignements supplémentaires de manière à corriger les données du recensement d'avril 1997. Est-ce bien cela?

Le sénateur Murray: Éventuellement.

M. Gray: Tout dépend. À quelle date doit être présentée la déclaration trimestrielle?

La présidente: Il faudrait en produire une le 30 avril, une autre, le 30 juin et une autre le 30 septembre.

M. Gray: Il pourrait y avoir de nouvelles données effectivement. J'ignore si cela se produira. Cependant, supposons qu'en mai, le gouvernement déclenche des élections pour le mois de juin.

Le sénateur Murray: La liste ne pose pas de problème.

M. Gray: Si tous les programmes informatiques ne sont pas au point, on n'aura peut-être pas le temps d'y inclure les renseignements tirés des déclarations.

Le sénateur Gigantès: On n'a pas prévu de case sur les déclarations, mais je suis sûr que les formulaires n'ont pas encore été insérés dans les enveloppes. Ne pourrait-on pas inclure un feuillet dans l'enveloppe?

Mr. Gray: You would have to ask both Mr. Kingsley and the Deputy Minister of Revenue.

Senator Bryden: Regarding Senator Beaudoin's point and whether we will have a national list, in trying to determine lists, I discovered that we do not have only one list. We have one register. As I read the definitions in the applications, we have five lists. There is a preliminary list of electors, which is the register of the parties.

Next, there is the list of electors which, as I understand it, goes to the candidates and the parties and contains only the limited information.

There is then a revised list of electors. That is done by the returning officers. It is my understanding that it does not completely meet the concern of Senator Lynch-Staunton. However, in making the revisions to the list, there is not only a mail-out-mail-back provision but also a provision for door-to-door enumeration in residential areas or in places of highly mobile populations. I am asking that as a question.

Mr. Gray: Yes.

Senator Bryden: There is also an official list of electors which is created approximately three days before the election. Then, because people may be on none of those lists at all but may show up to vote at the polls, there is a final list of electors after the election.

Is it the case that these various lists and the procedures to arrive at those lists were, at least in part, designed to ensure that the list of electors before the election is as up to date as possible?

Mr. Gray: Exactly. That has been a part of our system. As you point out, senator, this is being added to and built up through the changes made in Bill C-114 in the last Parliament. By the end of an election, they will have an even more complete list than when they started. That is a very important point.

Senator Bryden: If, for some reason, some province lost its list or found its list to be totally unreliable, is there enough scope in those sections — maybe I should ask this of Mr. Kingsley — to allow a much more complete enumeration in a situation like that?

Mr. Gray: I think so. You are dealing with a situation where you are using a list from a previous election within 12 months. You make an important point. That is not the document with which the election campaign is run entirely. I am talking about the list which candidates will use to begin campaigning door to door. You remind us that the list is built up during the electoral period during the revision and you describe the ways in which it will be enhanced. You have described how the list will be built up by people voting on election day.

This should help answer some concerns about the preliminary list being based on something that is out of date or not totally complete because of the work that you talked about to get these additional lists or updated lists during the election period.

M. Gray: Il faudrait poser la question à M. Kingsley et au sous-ministre du Revenu.

Le sénateur Bryden: En ce qui concerne le point soulevé par le sénateur Beaudoin et l'à-propos d'avoir une liste nationale, j'ai découvert qu'il n'existe pas de liste électorale unique. Nous avons un seul registre. Tel que je comprends les définitions données dans les applications, nous avons cinq listes. Il existe une liste électorale préliminaire, soit le registre des partis.

Ensuite, il existe une liste qui, si j'ai bien compris, est communiquée aux candidats et aux partis. Elle ne contient que des renseignements limités.

Puis, on produit une liste révisée. Elle est dressée par les directeurs de scrutin. Je crois comprendre qu'elle ne dissipe pas tout à fait les appréhensions du sénateur Lynch-Staunton. Cependant, pour réviser la liste, on prévoit non seulement l'envoi et le retour par la poste, mais aussi la visite commune de maison en maison dans les quartiers résidentiels ou là où la population est extrêmement mobile. C'est une question que je vous pose.

M. Gray: Oui.

Le sénateur Bryden: Il existe aussi une liste électorale officielle qui est dressée trois jours environ avant les élections. Puis, comme il se peut que certaines personnes ne figurent pas sur ces listes, mais qu'elles se présentent au bureau de scrutin, on dresse une liste définitive des électeurs après les élections.

Ces diverses listes et façons de procéder n'ont-elles pas été conçues, du moins en partie, pour faire en sorte que la liste des électeurs soit le plus à jour possible avant les élections?

M. Gray: Exactement. Cela fait partie du système. Comme vous le faites remarquer, sénateur, on fait des ajouts à la liste initiale pour tenir compte des changements apportés dans le projet de loi C-114 adopté lors de la dernière législature. À la fin des élections, on disposera d'une liste encore plus complète qu'au départ. Le point a beaucoup d'importance.

Le sénateur Bryden: Si, pour une raison quelconque, une province perd sa liste ou estime qu'elle ne peut pas du tout s'y fier, les dispositions du projet de loi permettent-elles la tenue d'un recensement beaucoup plus complet, question que je devrais peut-être poser à M. Kingsley?

M. Gray: Je pense que oui. Nous parlons ici d'une liste ayant servi à des élections au cours des 12 derniers mois. Votre remarque est importante. Cette liste n'est pas celle qui sera utilisée jusqu'à la fin de la campagne électorale, mais celle dont les candidats se serviront au début de leurs visites de porte en porte. Vous nous rappelez que la liste est augmentée et révisée durant la période électorale et vous expliquez comment elle sera améliorée. Vous nous avez exposé comment la liste sera augmentée par ceux qui iront voter le jour des élections.

Le travail dont vous parlez en vue de l'obtention de nouvelles listes ou de listes à jour durant la période électorale permettra de calmer les inquiétudes de ceux qui craignent que les listes préliminaires soient fondées sur des informations périmées ou incomplètes.

We should take into account the very extensive plans, some of which are reflected in amendments in this bill, for the enhanced revisions, the mail-in-mail-out approach, the targeted door-to-door campaigning and revision in areas of high mobility, and so on, and all the other things that Mr. Kingsley anticipates.

We will get to the period of voting and after with a much more complete list than the one with which the election started.

Senator Bryden: On the voting hours in the various time zones, I see the rationale. I also understand that B.C. was not concerned about learning Atlantic Canada's results since they have enough seats to upset us anyway. I think that happened in 1988.

There must be other possibilities. Were there any other approaches considered to provide more fairness in the reporting than what ended up in the bill?

Mr. Gray: This is a compromise. It was aimed at reflecting the least disruptive approach with respect to the country as a whole. We looked at having the same voting hours as at present but, in Eastern Canada, either delaying the count of the vote or delaying the release of the information. When you look at the thousands of polls where results are to be counted, it seemed impractical to expect people working in the polls, many of whom are elderly or retired, to sit there for two or three hours before they count.

We also felt it would be unrealistic, if they counted right away, to expect that the results would not start leaking out. We would have awkward situations which would be at least notional breaches of the law.

The committee felt — and I agree with this view — that dealing with it through delaying the count of the vote or delaying the release of results would be unrealistic. We are talking about several hundred polls in each riding. We decided not to get into that.

As far as other adjustments to the hours of voting, this was a bit of a compromise. We also did not want to create a situation where the polls were open so long in Ontario and Quebec, for example, that election workers would have to spend a lengthy period before they could start counting the votes.

It would also be a lengthy period before candidates and the public at large would even know what the results were in Ontario and Quebec, and even more so in Atlantic Canada.

This is a compromise. It was indicated to us by colleagues in western Canada, in particular British Columbia, that what irked them was not learning what happened in Atlantic Canada. I am not trying to downplay the importance of Atlantic Canada's votes.

Senator Bryden: You could not, in the opinion of some of us.

On doit tenir compte des plans très élaborés, dont certains sont évoqués dans le projet de loi, pour une révision améliorée de la liste électorale, l'envoi et le retour par la poste d'informations, les visites ciblées de porte en porte et la révision dans les régions de grande mobilité, ainsi que de toutes les autres mesures prévues par M. Kingsley.

Au moment du scrutin et après, la liste électorale sera beaucoup plus complète qu'au début de la campagne.

Le sénateur Bryden: Pour ce qui est des heures de scrutin dans les différents fuseaux horaires, je comprends le principe. Je comprends également que la Colombie-Britannique ne craignait pas d'apprendre les résultats des provinces de l'Atlantique étant donné qu'elle compte assez de sièges pour les renverser. Je pense d'ailleurs que cela s'est produit en 1988.

Il doit y avoir d'autres possibilités. A-t-on envisagé d'autres solutions que celles qui figurent dans le projet de loi pour assurer une meilleure équité dans l'annonce des résultats?

M. Gray: C'est un compromis qui vise à perturber le moins possible l'ensemble du pays. On a songé ne pas modifier les heures du scrutin mais retarder, dans l'Est du pays, le dépouillement ou l'annonce des résultats. Compte tenu des milliers de bureaux où le scrutin doit être dépouillé, on a jugé qu'on ne pouvait pas demander au personnel électoral, dont un bon nombre est âgé ou à la retraite, d'attendre des heures avant de commencer le dépouillement.

Il n'était pas non plus réaliste de penser que, si le dépouillement se fait tout de suite après la fermeture des bureaux de scrutin, on pourrait empêcher l'annonce des résultats. On commettrait à tout le moins des infractions théoriques à la loi, ce qui serait embarrassant.

Le comité a jugé — et je suis d'accord avec lui — qu'il n'aurait pas été réaliste de retarder le dépouillement du scrutin ou l'annonce des résultats. On parle ici de plusieurs centaines de bureaux de scrutin dans chaque circonscription. Nous avons décidé de ne pas nous aventurer dans cette voie.

Pour ce qui est des autres modifications aux heures du scrutin, il s'agit en quelque sorte d'un compromis. Nous ne voulions pas que les bureaux de scrutin restent ouverts trop longtemps au Québec et en Ontario ce qui, par exemple, aurait obliger le personnel électoral à travailler de longues heures avant même de commencer le dépouillement.

Les candidats et la population en général auraient aussi à attendre longtemps avant de connaître les résultats du scrutin en Ontario et au Québec, et l'attente serait encore plus longue dans les provinces de l'Atlantique.

C'est un compromis. Des collègues de l'ouest du pays, en particulier en Colombie-Britannique, nous ont signalé que ce n'était pas le fait de connaître les résultats dans les provinces de l'Atlantique qui les irritaient, et je n'essaie pas ici de minimiser l'importance du vote du Canada atlantique.

Le sénateur Bryden: Ce serait inutile d'essayer selon certains d'entre nous.

Mr. Gray: The Ontario and Quebec results would be known and it was not enough to say, as the present law says, that you cannot release the results while the polls are open because information can start coming through the television stations in Washington and Oregon and through the Internet and people phoning back and forth.

We looked at a large number of approaches and this seemed like the least disruptive. Yet, at the same time, it seemed like the most responsive, perhaps not 110 per cent so to the concerns of British Columbians and other western Canadians. Like so many of the things we do, this represents a certain compromise effort.

Senator Bryden: What was the position of the opposition parties in relation to the hours of voting? Was there any agreement?

Mr. Gray: I was not at the committee at the end of the process. I think the Reform Party was not satisfied, although I am not sure they indicated what they wanted instead. They may have wanted some delay of the vote count.

Senator Murray: They were opposed to the seven o'clock closure on the West Coast, in British Columbia.

Mr. Gray: I think that is right. I am not sure the Bloc Québécois had any concerns. The Bloc's concerns dealt with not amending the law to deal with the effect of federal referenda on provincial votes. They wanted built into this bill the Quebec system of dealing with election contributions. This is something honourable senators we will have to address at some point. I felt we were not ready and that it was premature to try to accommodate that subject, which is an important one, not directly on the topic of this bill.

I think it was the Reform Party who had particular concerns about the way we approached the voting hours.

The Chair: Senator Lynch-Staunton raised some interesting questions with respect to the powers of the returning officer with respect to what happens if the lists are in an absolute disastrous state. I would refer honourable senators to section 9(1) of the current act, which is not amended and which deals with the power of a Chief Electoral Officer. It states:

Where during the course of an election, it appears to the Chief Electoral Officer that, by reason of any mistake, miscalculation, emergency or unforeseen circumstance, any of the provisions of this Act do not accord with the exigencies of the situation, the Chief Electoral Officer may, by particular or general instructions, extend the time for doing any act, increase the number of election officers or polling stations or otherwise adapt any of the provisions of this Act to the execution of its intent, to such extent as he considers necessary to meet the exigencies of the situation.

It is a broad residual power.

M. Gray: Les résultats au Québec et en Ontario seraient connus et il ne suffit pas de préciser, comme le fait la loi actuellement, que l'on ne peut annoncer les résultats tant que les autres bureaux de scrutin sont ouverts, parce que les gens peuvent se renseigner par le truchement des stations de télévision des États du Washington et de l'Oregon, par Internet et par le téléphone.

Nous avons envisagé beaucoup de solutions et retenu celle qui nous semblait la moins dérangeante. En même temps, elle semblait être celle qui répondait le mieux, sans que ce soit à 110 p. 100, aux préoccupations des Britanno-Colombiens et des autres Canadiens de l'Ouest. Comme beaucoup de ce que nous faisons, cette mesure représente un certain compromis.

Le sénateur Bryden: Quelle était l'opinion des partis d'opposition au sujet des heures de scrutin? Y avait-il une certaine entente?

M. Gray: Je n'ai pas assisté aux travaux du comité à la fin du processus. Je pense que le Parti réformiste n'était pas d'accord, mais je ne suis pas sûr qu'il avait indiqué ce qu'il préconisait. Il aurait peut-être voulu retarder le dépouillement du scrutin?

Le sénateur Murray: Il ne voulait pas que les bureaux de scrutin ferment à 7 heures sur la côte ouest, en Colombie-Britannique.

M. Gray: Je pense que c'est ça. Je ne pense pas que le Bloc québécois avait des critiques. Le Bloc se préoccupait du fait qu'on ne modifie pas la loi relativement à l'effet des référendums fédéraux sur les élections provinciales. Il voulait faire inscrire dans la loi fédérale les règles en vigueur au Québec concernant les contributions électorales. Honorables sénateurs, c'est un aspect que nous devons régler un moment donné, mais j'ai jugé que nous n'étions pas encore prêts et qu'il était prématuré d'essayer de résoudre cette question qui, quoique importante, n'est pas directement liée à la teneur du projet de loi.

Je pense que c'est le Parti réformiste qui s'inquiétait particulièrement de la solution que nous proposons au sujet des heures de scrutin.

La présidente: Le sénateur Lynch-Staunton a soulevé des questions intéressantes au sujet des pouvoirs du directeur du scrutin quand les listes sont dans un état pitoyable. Je renvoie les honorables sénateurs au paragraphe 9(1) de la loi actuelle, qui n'est pas modifié par le projet de loi et qui énonce ainsi le pouvoir du directeur général des élections:

Lorsque, au cours d'une élection, le directeur général des élections estime que, par suite d'une erreur, d'un calcul erroné, d'une urgence ou d'une circonstance exceptionnelle ou imprévue, une des dispositions de la présente loi ne concorde pas avec les exigences de la situation, le directeur général des élections peut, au moyen d'instructions générales ou particulières, prolonger le délai imparti pour faire tout acte, augmenter le nombre d'officiers d'élection ou de bureaux de scrutin ou autrement adapter une des dispositions de la présente loi à la réalisation de son objet, dans la mesure où il le juge nécessaire pour faire face aux exigences de la situation.

C'est un pouvoir général.

Senator Murray: I am having a difficult time getting my mind around the provisions for the purchase of broadcast time, the negotiations with the networks and the role of the arbitrator.

Under the present act, it is all done before the blackout is lifted. Under the proposed legislation, the blackout is lifted after eight days and yet you have ten days to buy the time and a further period for negotiations and arbitration. I just do not know how that will work.

I may even want to get the broadcast arbitrator here, because I note in the notes that were done for us by the parliamentary librarian that the changes made at committee or at second reading were made after consultation with him.

Mr. Gray: That is right. The idea of the rolling deadline was really an idea he suggested to us.

Senator Murray: I should like to press him as to how it would work.

Mr. Gray: That is my recollection.

Senator Murray: I have some calls out to people who have more hands-on experience with it than I.

You said you would be bringing in some legislation to respond to the decision of the Alberta Court of Appeal, which you have decided not to appeal. Are you planning to do to have that legislation in effect before the next election?

Mr. Gray: I really could not say at this time, senator. We have a lot more work to do on it. I think it is a subject we must address. I should like to do it quickly; however, I cannot give you a date or a timetable. I wish I could.

Senator Murray: I want to ask about missionaries. Ms Brown, an independent member in the House of Commons, tried to speak to this and have an amendment made with respect to Canadian religious missionaries who are abroad and are not able to vote because, according to the legal definition, they are absent from Canada for more than five years.

In many cases, these people have homes here or a home base here and they come back every year or so. However, they are still considered absent from the country for more than five years. She believes the way to handle it would be to designate them as you designate others in Schedule II — that is, public servants, employees of international organizations and members of the Armed Forces, who are specifically designated. A good case could be made for them. I wonder whether you have considered that.

Mr. Gray: I would have to learn more about the legal definition about which you have spoken. My own instinct, which could be wrong, is that they are in the same position as many other people who are abroad with the intention to return. They would be covered by the law as amended in Bill C-114. I do not know who would deem them or how they were deemed to be absent in a way that they would not be covered.

There are many missionaries. I think of the Mormon Church, which sends their people abroad for two-year periods. I thought

Le sénateur Murray: J'ai du mal à comprendre les dispositions sur l'achat de temps d'antenne, les négociations avec les réseaux et le rôle de l'arbitre.

Aux termes de la loi en vigueur, tout cela se fait avant que la période d'interdiction ne prenne fin. Dans le projet de loi, la période d'interdiction prend fin après huit jours et pourtant on a dix jours pour acheter du temps d'antenne et un délai supplémentaire pour la négociation et l'arbitrage. Je ne comprends pas comment cela va fonctionner.

Il se peut même que je veuille faire comparaître l'arbitre en matière de radiodiffusion parce que je constate dans les notes qui ont été rédigées pour nous par la Bibliothèque du Parlement que les modifications apportées par le comité ou à l'étape de la deuxième lecture l'ont été après qu'on l'eut consulté.

M. Gray: C'est exact. C'est lui qui nous a suggéré l'idée d'un délai souple.

Le sénateur Murray: J'aimerais lui demander comment cela fonctionnerait.

M. Gray: C'est du moins ce dont je me rappelle.

Le sénateur Murray: J'ai fait appel à des personnes qui ont plus d'expérience pratique que moi en la matière.

Vous avez dit vouloir présenter un projet de loi pour répondre à la décision de la Cour d'appel de l'Alberta, que vous avez décidé de ne pas porter en appel. Comptez-vous faire adopter ce projet de loi avant les prochaines élections?

M. Gray: Je ne pourrais pas vous le dire dans le moment, sénateur. Nous avons encore beaucoup de travail à faire. Je pense que c'est un problème que nous devons régler. J'aimerais qu'il le soit rapidement, mais je ne peux pas vous donner de date ou d'échéancier, même si j'aimerais pouvoir le faire.

Le sénateur Murray: Je veux poser une question au sujet des missionnaires. Mme Brown, députée indépendante de la Chambre des communes, a essayé d'obtenir un amendement au sujet des missionnaires canadiens établis à l'étranger qui ne peuvent pas voter parce que, selon la définition de la loi, ils sont absents du Canada depuis plus de cinq ans.

Dans bien des cas, ces personnes ont une résidence ici ou un point d'attache, et ils reviennent tous les ans. On les considère toutefois absentes du pays depuis plus de cinq ans. Mme Brown croit qu'on pourrait régler la question en les désignant à l'annexe II, comme on le fait pour les fonctionnaires, les employés d'organismes internationaux et les membres des forces armées, qui sont nommément désignés. On disposerait d'arguments solides en leur faveur. Je me demande si vous y avez pensé.

M. Gray: Il faudrait que je me renseigne davantage sur la définition de la loi dont vous avez parlé. D'instinct, mais je peux me tromper, je dirais qu'ils sont dans la même situation que tous ceux qui sont à l'étranger dans l'intention de revenir. Ils seraient visés par la loi telle qu'elle a été modifiée par le projet de loi C-114. Je ne sais pas comment ils ne pourraient pas l'être.

Il y a beaucoup de missionnaires. L'Église des mormons, par exemple, envoie des gens à l'étranger pour des périodes de deux

missionaries would have been covered by the present law. I will look into it further.

Senator Murray: I got the impression, from the letters we received and from what Ms Brown has said, that because they are not specifically designated and because they may be out of the country for more than five years, even though they return perhaps every year or two for some months, they are, nonetheless, disqualified from voting.

Mr. Gray: I will have to look into that further. I am not aware of the legal definitions which concern missionaries and their supporters. I would have thought that the wording of Bill C-114 was adequate to cover them.

I have to inform myself more about the subject.

Senator Murray: Fine. The issue will be flagged for Mr. Kingsley and his legal advisers when they come tomorrow.

The Chair: Thank you, Mr. Gray.
The committee adjourned.

ans. Je pensais que les missionnaires étaient visés par la loi actuelle. Je vais me renseigner.

Le sénateur Murray: D'après les lettres que nous avons reçues et ce que Mme Brown a dit, j'ai l'impression qu'ils ne peuvent quand même pas voter parce qu'ils ne sont pas nommément désignés et parce qu'ils sont absents du pays depuis plus de cinq ans, même s'ils y reviennent tous les ans ou tous les deux ans pour quelques mois.

M. Gray: Je devrai examiner la question de plus près. Je ne connais pas les définitions de la loi concernant les missionnaires et leurs collaborateurs. Je pensais que le libellé du projet de loi C-114 les visait.

Je dois me renseigner sur le sujet.

Le sénateur Murray: Bien. Nous allons signaler la question à M. Kingsley et à ses conseillers juridiques quand ils viendront demain.

La présidente: Je vous remercie, monsieur Gray.
La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

On Bill C-63:

The Honourable Herb Gray, C.P., M.P., Leader of the
Government in the House of Commons.

Sur le projet de loi C-63:

L'honorable Herb Gray, c.p. député, leader du gouvernement à
la Chambre des communes.

WITNESSES—TÉMOINS

MORNING SESSION:

**On the examination of the Regulations pursuant to
section 118 of the Firearms Act:**

*From the Motion Picture Studio Production Technicians,
Local 891:*

Mr. Tom Adair, Business Representative;

Mr. Neil McLeod, Motion Picture Prop Master, Six Angles
Production Inc.

SÉANCE DU MATIN:

**Sur les règlements conformément à l'article 118 de la Loi
concernant des armes à feu:**

*Du Syndicat des techniciens de la production de longs métrages
en studio, section 891:*

M. Tom Adair, représentant;

M. Neil McLeod, chef accessoiriste de cinéma, Six Angles
Production Inc.

AFTERNOON SESSION:

On Bill C-63:

From the Privy Council Office:

Mr. Ron Stevenson, Director of Operations, General Counsel.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI:

Sur le projet de loi C-63:

Du Bureau du Conseil privé:

M. Ron Stevenson, directeur des opérations, avocat général.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:
The Honourable SHARON CARSTAIRS

Présidente:
L'honorable SHARON CARSTAIRS

Tuesday, December 10, 1996

Le mardi 10 décembre 1996

Issue No. 42

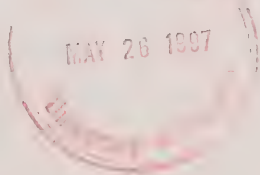
Fascicule n° 42

Second meeting on:
Examination of Bill C-63,
An Act to amend the Canada Elections Act,
the Parliament of Canada Act and
the Referendum Act

Deuxième réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-63,
Loi modifiant la Loi électorale du Canada,
la Loi sur le Parlement du Canada et
la Loi référendaire

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Berntson)
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	Milne
Ghitter	Moore
Gigantès	Murray
Jessiman	Pearson
Lewis	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Moore substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*December 10, 1996*).

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator St. Germain (*December 10, 1996*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Berntson)
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	Milne
Ghitter	Moore
Gigantès	Murray
Jessiman	Pearson
Lewis	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Moore est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 10 décembre 1996*).

Le nom de l'honorable sénateur Nolin est substitué à celui de l'honorable sénateur St. Germain (*le 10 décembre 1996*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, December 10, 1996

(56)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, in Room 505, Victoria Building, at 12:35 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Gigantès, Milne, Moore, Murray and Pearson (8).

Other senators present: The Honourable Senators Nolin, Petten and Prud'homme.

In attendance: James Robertson and Mollie Dunsmuir, Research Officers, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Elections Canada:

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;

Ms. Judy Charles, Director of Strategic Planning, Intergovernmental Affairs and Register Project;

Mr. Jacques Girard, Director of Legal Services.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on, Thursday, December 5, 1996, the committee continued its consideration of Bill C-63, An Act to amend the Canada Elections Act, the Parliament of Canada Act and the Referendum Act. (*See Issue No. 41, Monday, December 9, 1996, for full text of Order of Reference.*)

The Chair made an opening statement.

Mr. Jean-Pierre Kingsley made a statement.

Ms Judy Charles made a statement.

The witnesses answered questions.

At 1:52 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, December 10, 1996

(57)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, in Room 505, Victoria Building, at 4:08 p.m., the Chair, the Honourable Senator Sharon Carstairs, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Carstairs, Gigantès, Milne, Moore, Murray, Pearson and Nolin (9).

Other senators present: The Honourable Senators Petten, Prud'homme and Tkatchuk (3).

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 10 décembre 1996

(56)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 12 h 35, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Gigantès, Milne, Moore, Murray et Pearson (8).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Nolin, Petten et Prud'homme.

Également présents: James Robertson et Mollie Dunsmuir, attachés de recherche, Service de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

D'Élections Canada:

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;

Mme Judy Charles, directrice, Planification stratégique, Affaires intergouvernementales et Projet du registre;

M. Jacques Girard, directeur des Services juridiques.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 5 décembre 1996, le comité poursuit son étude du projet de loi C-63, Loi modifiant la Loi électorale du Canada, la Loi sur le Parlement du Canada et la Loi référendaire. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 41 du lundi 9 décembre 1996.*)

La présidente fait une déclaration.

M. Jean-Pierre Kingsley fait une déclaration.

Mme Judy Charles fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 13 h 52, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 10 décembre 1996

(57)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 08, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Sharon Carstairs (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Carstairs, Gigantès, Milne, Moore, Murray, Pearson et Nolin (9).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Petten, Prud'homme et Tkatchuk (3).

In attendance: James Robertson and Mollie Dunsmuir, Research Officers, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Elections Canada:

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;
Ms. Judy Charles, Director of Strategic Planning, Intergovernmental Affairs and Register Project;
Mr. Jacques Girard, Director of Legal Services;
Mr. John Armstrong, Manager, Register Project;
Mr. Rennie Molnar, Manager, Register Project.
Mr. Peter S. Grant, Broadcasting Arbitrator.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on, Thursday, December 5, 1996, the committee continued its consideration of Bill C-63, An Act to amend the Canada Elections Act, the Parliament of Canada Act and the Referendum Act. (See Issue No. 41, Monday, December 9, 1996, for full text of Order of Reference.)

The Chair made an opening statement.

It was agreed — THAT Mr. Peter S. Grant, Broadcasting Arbitrator, be invited to the table as a witness.

Mr. Jean-Pierre Kingsley made a statement and, along with Mr. Peter Grant, Ms Judy Charles, Mr. Jacques Girard, Mr. John Armstrong & Mr. Rennie Molnar, answered questions.

At 6:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

Également présents: James Robertson et Mollie Dunsmuir, attachés de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De Elections Canada:

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;
Mme Judy Charles, directrice de la Planification stratégique, Affaires intergouvernementales et Projet du registre;
M. Jacques Girard, directeur des Services juridiques;
M. John Armstrong, gestionnaire, Projet du registre;
M. Rennie Molnar, gestionnaire, Projet du registre.
M. Peter S. Grant, arbitre en matière de radiodiffusion.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 5 décembre 1996, le comité poursuit son examen du projet de loi C-63, Loi modifiant la Loi électorale du Canada, la Loi sur le Parlement du Canada et la Loi référendaire (voir le fascicule n° 41 du lundi 9 décembre 1996 pour le texte complet de l'ordre de renvoi).

La présidente fait une déclaration.

Il est convenu — QUE M. Peter S. Grant, arbitre en matière de radiodiffusion, soit invité à titre de témoin.

M. Jean-Pierre Kingsley fait une déclaration et, avec M. Peter Grant, Mme Judy Charles, M. Jacques Girard, M. John Armstrong et M. Rennie Molnar, répond aux questions.

À 18 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, December 10, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-63, to amend the Canada Elections Act, the Parliament of Canada Act and the Referendum Act, met this day at 12:35 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: From Elections Canada, we have with us this afternoon Mr. Jean-Pierre Kingsley, the Chief Electoral Officer; Ms Judy Charles and Mr. Jacques Girard.

We welcome the witnesses and invite you to make a presentation.

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, Elections Canada: I should also mention that I am joined today by Mr. Rennie Molnar and Mr. John Armstrong, both of whom, with your indulgence, I will feel free to call upon to provide answers should we feel that it is warranted.

We do appreciate this opportunity to appear before the committee to discuss Bill C-63, to amend the Canada Elections Act, the Parliament of Canada Act and the Referendum Act.

We have reviewed the transcripts of the Senate debates thus far and we will make every effort to address major issues which have been raised.

My opening statement will last approximately 18 to 20 minutes, after which Ms Charles will provide a more detailed presentation on the register of electors project.

I wish to begin by pointing out that the benefits of the federal register of electors, including the potential to shorten the election calendar, were acknowledged by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing.

The Royal Commission recommended, however, that instead of establishing a federal register of electors, the federal level should compile its list of electors using provincial registers or lists.

In the period that has elapsed since the release of the Royal Commission's report, the feasibility of a federal register of electors has become evident. Based on Elections Canada's experience in computerizing the list of electors for the federal referendum in 1992 and then re utilizing that list for the 1993 general election, which occurred one full year after the referendum, we have both the expertise and the technology required to build and maintain a register of electors.

Furthermore, our consultations have demonstrated that there is support for a federal register of electors among electoral and other officials in the provinces, territories and municipalities.

Although the approach proposed in Bill C-63 for the building and maintenance of electors differs from that proposed by the Royal Commission, the guiding principles are the same. I will list them.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 10 décembre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été soumis le projet de loi C-63, Loi modifiant la Loi électorale du Canada, la Loi sur le Parlement du Canada et la Loi référendaire, s'est réuni aujourd'hui à 12 h 35 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Cet après-midi, nous allons entendre, d'Élections Canada, M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections; Mme Judy Charles et M. Jacques Girard.

Nous vous souhaitons la bienvenue et nous vous invitons à présenter vos exposés.

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, Elections Canada: Je dois préciser que je suis accompagné aujourd'hui par M. Rennie Molnar et M. John Armstrong. Si vous me le permettez, je leur demanderai de répondre eux-mêmes en cas de besoin.

Nous sommes heureux de pouvoir comparaître devant le comité pour discuter du projet de loi C-63, Loi modifiant la Loi électorale du Canada, la Loi sur le Parlement du Canada et la Loi référendaire.

Nous avons pris connaissance de la transcription du débat au Sénat et nous nous efforcerons de traiter les points majeurs qui ont été soulevés jusqu'ici.

Ma déclaration durera de 18 à 20 minutes, après quoi Mme Charles fera un exposé plus détaillé sur le projet du registre des électeurs.

Je tiens d'abord à vous signaler que les avantages d'un registre général des électeurs, notamment la possibilité de raccourcir le calendrier électoral, ont été reconnus par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

La commission royale a cependant recommandé que l'administration fédérale établisse sa liste électorale à partir de listes ou de registres provinciaux au lieu de créer son propre registre des électeurs.

Au cours des années qui ont suivi la publication du rapport de la commission royale, la faisabilité d'un registre fédéral des électeurs est devenue évidente. Elections Canada a informatisé la liste électorale pour le référendum fédéral de 1992, puis a réutilisé cette liste pour l'élection générale de 1993, qui a eu lieu une année révolue après le référendum. Grâce à cette expérience nous disposons maintenant de l'expertise et de la technologie nécessaires pour créer et exploiter un registre des électeurs.

De plus, nos consultations ont montré que l'idée d'un registre plaît aux administrateurs électoraux et à d'autres responsables des provinces, des territoires et des municipalités.

L'approche proposée dans le projet de loi C-63 pour la création et la tenue du registre des électeurs diffère de celle de la commission royale, mais les principes directeurs sont les mêmes.

First, registration should be primarily a state responsibility. Under Bill C-63, the onus would remain on Elections Canada to build the register of electors through a door-to-door enumeration, the last one at the federal level, and possibly through the use of existing provincial lists, provided the quality of those lists is consistent with our requirements. Elections Canada would also maintain the register of electors using federal and provincial data sources. In other words, for the overwhelming majority of electors, even those with changes, voting would remain essentially a one-step process, consisting only of the act of voting itself.

Second, voters should be able to register after the election writs are issued, including on election day. Bill C-63 would ensure that electors have the opportunity to ensure that their names appear on the list by maintaining polling day registration, by extending the revision period by four additional days for a total of 28 days of the minimum 36-day electoral period, as opposed to 24 days under the existing 47-day calendar and by allowing registration at the advance polls for the first time.

Third, a register of voters should be adopted only if it is nearly as efficient as enumeration. Our research and our experience in using a one-year old list at the 1993 general election demonstrates that the reliability of the information in the register of electors, together with revisions during the electoral event, would be comparable to the information collected through the present process. The level of acceptance of the quality of the list used in 1993 was evident and significant. This is important to note, since the degree of reliability for the register of electors after four years is comparable to that of the October 1993 list.

Fourth, voters should have the right not to be registered and not to inform the state of their movements. Under Bill C-63, an elector would not be required to be listed in the register of electors in order to retain his or her right to vote. Persons who reach the age of 18 or who become Canadian citizens would not be added without their consent.

Furthermore, there is no requirement for electors to advise Elections Canada of their movements. Instead, we would capitalize on the change of address information that Canadians would otherwise give to the state to, for example, update their driver's licence.

Once listed in the register of electors, an elector may remain in the register but direct that the information concerning him or her not be shared with other electoral jurisdictions.

Fifth, voters should have the right to have their names or addresses deleted from a voters register at any time. In fact, under the bill an elector may direct at any time that his or her name be deleted from the register of electors. This will not affect that elector's right to vote.

Sixth, once the information has been entered into the voters register, it must be managed according to the strictest criteria for preserving privacy and confidentiality. When he appeared before the Standing Committee on Procedure and House Affairs regarding this bill, the Privacy Commissioner of Canada commended Elections Canada for the approach we adopted in pursuing the practical aspects of this project while taking into account the personal privacy dimension. In fact, Mr. Phillips

Premièrement, l'inscription doit continuer de relever de l'État. Aux termes du projet de loi C-63, il incomberait à Elections Canada d'établir le registre des électeurs en effectuant un recensement porte-à-porte et en utilisant éventuellement les listes provinciales existantes, à condition qu'elles correspondent à nos normes. En outre, Elections Canada tiendrait le registre des électeurs à jour à partir de données fédérales ou provinciales. Le processus resterait donc très simple pour l'immense majorité des électeurs, y compris ceux avec des changements: leur seule responsabilité consisterait à voter.

Deuxièmement, les électeurs devraient pouvoir s'inscrire après la publication du décret d'élection, y compris le jour du scrutin. Pour permettre à tout électeur de s'inscrire, le projet de loi C-63 maintiendrait l'inscription le jour du scrutin; prolongerait de quatre jours la période de révision, qui couvrirait ainsi 28 des 36 jours de la période électorale minimale; introduirait l'inscription aux bureaux de vote par anticipation.

Troisièmement, on ne devrait opter pour un registre électoral que si son efficacité équivaut à peu près à celle d'un recensement. D'après nos recherches et l'expérience acquise avec une liste d'un an lors de l'élection générale de 1993, la fiabilité des données contenues dans le registre des électeurs, et révisées lors d'un scrutin, serait comparable à celle obtenue avec la méthode actuelle. La qualité de la liste utilisée en 1993 a d'ailleurs suscité un niveau de satisfaction manifestement élevé. Il est important de le noter, car le niveau de fiabilité du registre, après quatre ans, est comparable à celui de la liste d'octobre 1993.

Quatrièmement, les électeurs devraient avoir le droit de refuser d'être inscrits et de renseigner l'État sur leurs déplacements. Aux termes du projet de loi C-63, un électeur ne devrait pas être tenu de s'inscrire au registre pour conserver son droit de vote. Les personnes qui atteignent l'âge de 18 ans ou qui deviennent citoyens canadiens ne seront pas inscrites sans leur consentement.

De plus, personne n'est tenu d'aviser Elections Canada de ses déplacements. Nous utiliserons les données de changement d'adresse que les gens fourniraient à l'État de toute façon, par exemple pour leurs permis de conduire.

Un électeur pourra demeurer inscrit au registre mais il pourra interdire que ses données le concernant soient transmises à d'autres administrations électorales.

Cinquièmement, les électeurs et électrices devraient pouvoir faire rayer leurs nom et adresse du registre à n'importe quel moment. Le projet de loi permet en fait à tout électeur de retirer son nom du registre quand il le désire, sans compromettre son droit de vote.

Sixièmement, une fois les données consignées dans le registre, elles devraient être traitées selon les critères les plus stricts en matière de confidentialité et de protection de la vie privée. Devant le comité permanent de la procédure des affaires de la Chambre, le Commissaire à la protection de la vie privée a félicité Elections Canada pour la manière dont il avait traité les aspects pratiques du registre tout en se préoccupant de la protection des renseignements personnels. M. Phillips a même déclaré que du point de

stated that from a privacy perspective, he would give this bill an A-plus.

To ensure that the privacy of electors is respected and the confidentiality of their personal information protected, the bill also provides for the following additional measures: The information contained in the register of electors would be used solely for electoral purposes; the register of electors would be shared only with bodies responsible under provincial law for establishing lists of electors, including municipalities and school boards; it would be an offence to misuse the information in the register of electors; electors would be requested to provide active and informed consent for their data to be transferred to Elections Canada from federal sources; and the provision of information from provincial data sources would be in accordance with each province's privacy legislation.

Furthermore, the only two-way sharing of information could be with provincial, municipal and school board electoral officials. In all other cases, Elections Canada would receive data from suppliers but we would not reciprocate; nor would there be computer linkages between Elections Canada and the data suppliers.

To provide the committee members with a better understanding of the evolution of the bill, I will now present a brief overview of the register of electors project since Elections Canada began working in earnest to develop it.

In April of 1995, we informed the Standing Committee on Procedure and House Affairs of our intentions and received that committee's concurrence with our project plans. In terms of the equivalent component in Bill C-63, the philosophy and the approach have remained constant since that time. The major change is in respect of the additional measures to protect the privacy and confidentiality of the information which would be contained in the register of electors. I have just listed those for you.

You may have read the transcript of that committee meeting at that time, or more recently, as well as those of subsequent meetings dealing with this matter, to which I will now refer.

Subsequently, we completed the research and feasibility phase of the project which demonstrated that it would be economical to build a register of electors at the federal level, even if done entirely at that level alone, and that it could be updated to the degree of reliability to which I alluded earlier using federal and provincial data sources.

To determine which data source or combination of sources would offer the best means of keeping the register of electors current, we examined a number of data bases. At the federal level, this included data from Citizenship and Immigration Canada, Revenue Canada and the Canada Post Corporation. Among the provincial and territorial data sources examined were driver's licence, health insurance, vital statistics and property assessment data. We also considered data bases maintained by telephone companies and public utilities commissions.

vue de la confidentialité, il décernerait un A-plus à ce projet de loi.

Afin de garantir la protection de la vie privée des électeurs et la confidentialité de leurs renseignements personnels, le projet de loi prévoit les mesures suivantes: les renseignements versés au registre des électeurs ne serviraient qu'à des fins électorales; le registre ne serait partagé qu'avec les organismes chargés d'établir des listes électorales en vertu de la législation provinciale, notamment les municipalités et les conseils scolaires; l'utilisation abusive des renseignements du registre constituerait une infraction; les électeurs seraient tenus de donner explicitement leur consentement éclairé pour qu'Élections Canada puisse obtenir des renseignements à leur sujet de sources fédérales; la communication de données provinciales à Élections Canada se ferait conformément aux lois provinciales sur la protection des renseignements personnels.

En outre, l'échange mutuel de données ne serait permis qu'avec les organismes provinciaux, municipaux et scolaires. Dans tous les autres cas, la transmission des données se ferait en sens unique à Élections Canada, dont les ordinateurs ne seraient jamais branchés sur ceux de ses fournisseurs.

Afin d'aider les membres du comité à mieux comprendre l'évolution de ce projet de loi, je voudrais vous présenter maintenant un bref aperçu du projet du registre des électeurs depuis qu'Élections Canada l'a amorcé.

En avril 1995, nous avons présenté notre plan au comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, et celui-ci nous a encouragés dans notre démarche. En ce qui concerne le registre des électeurs, l'approche retenue dans le projet de loi C-63 est demeurée la même depuis cette époque. Le principal changement est l'introduction de mesures supplémentaires destinées à protéger la vie privée et les renseignements personnels. Je viens de vous en donner la liste.

Vous avez peut-être d'ailleurs lu la transcription de cette réunion du comité ou de rencontres plus récentes portant sur cette question, auxquelles je vais maintenant me référer.

Nous avons ensuite effectué des travaux de recherche et de faisabilité qui ont démontré qu'il serait rentable d'établir un registre des électeurs au niveau fédéral, même sans aucune aide des autres paliers de gouvernement, et il serait possible de le tenir à jour à partir de données fédérales et provinciales et d'obtenir le niveau de fiabilité que j'évoquais tout à l'heure.

Nous avons examiné diverses sources de données afin de déterminer celles qui seraient les meilleures pour la mise à jour du registre. Au niveau fédéral, nous avons étudié les possibilités de collaboration avec Citoyenneté et Immigration Canada, Revenu Canada et la Société canadienne des postes. Au niveau provincial et territorial, nous avons examiné les sources de données relatives aux permis de conduire, à l'assurance-maladie, aux statistiques de l'état civil et à l'évaluation foncière. Nous avons aussi examiné les bases de données de compagnies de téléphone et de commissions de services publics.

From the research, we were able to determine which sources were the best in terms of coverage, accuracy and ease of access to obtain the necessary tombstone data to update the register, specifically, the electors' full names, addresses and dates of birth.

During her presentation, Ms Charles will elaborate on the data sources that were determined to be the best for the purpose of maintaining the register of electors.

We met with the Standing Committee on Procedure and House Affairs in December of 1995, at which time we apprised the members of the findings of the research and feasibility study. On March 27, 1996, we distributed to each committee member a copy of the research and feasibility report, the draft of the proposed legislation and a three-page summary of the proposed legislation which included an overview of the 36-day electoral calendar that was essentially the same as that contained in Bill C-63.

We met again with the committee on April 30, 1996 to discuss the register of electors project further and to brief the members on two options for the building of the register of electors. These options were a mail-out/mail-back enumeration outside the electoral period, avoiding door-to-door, or a door-to-door enumeration during the electoral period.

The committee members acknowledged the benefits of moving to a register system with a shortened electoral calendar, as well as their support for the project. The committee chairman indicated that another meeting would be convened to consider the matter further once the members of the committee had consulted their caucuses and political parties.

From May to July of this year, I further met with the leaders of the registered political parties represented in the House of Commons, except in one instance when the meeting took place with the president of the party. During these meetings, I discussed the concept of a register of a permanent list of electors.

As I have explained to the Standing Committee on Procedure and House Affairs, while I was waiting to be convened by it, Mr. Gray, the minister responsible for electoral reform and designated by the cabinet under the law as the minister through whom the Chief Electoral Officer and the cabinet communicate, approached my office to pursue the matter further.

Bill C-63 is the result of ensuing deliberations.

[Translation]

I would now like to discuss several highlights of Bill C-63.

The major changes introduced since our meeting in April with the Standing Committee on Procedure and House Affairs include conducting one last door-to-door enumeration at the federal level outside the electoral period, and seeking active and informed consent from electors for the transfer of their data to Elections Canada from federal sources.

To build the register of electors through the mail-out/mail-back approach proposed in the feasibility report, the adoption of legislation would have been required by the end of June 1996, given the amount of planning and logistical work involved.

Ces recherches nous ont permis de déterminer quelles sources seraient les meilleures en termes de couverture, de précision et d'accessibilité pour la mise à jour des noms, adresses, et dates de naissance contenus dans le registre des électeurs.

Mme Charles vous expliquera tout à l'heure quelles sources ont été jugées les meilleures pour la tenue du registre.

Nous avons rencontré le comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre en décembre 1995 pour lui communiquer les conclusions de nos travaux de recherches et de faisabilité. Le 27 mars 1996, nous avons remis à chacun des membres du comité notre rapport de recherches et de faisabilité ainsi que l'ébauche de la proposition de législation et une synthèse de trois pages de la proposition de législation qui comprenait une vue d'ensemble du calendrier électoral de 36 jours, pratiquement la même que celui prévu dans le projet de loi C-63.

Nous avons à nouveau rencontré le comité le 30 avril 1996 afin de poursuivre les discussions et de présenter aux membres des options possibles pour la mise sur pied du registre des électeurs. Cela consisterait à effectuer un recensement postal en dehors de la période électorale afin d'éviter un recensement porte-à-porte au cours de celle-ci.

Les membres du comité ont reconnu les avantages d'un système de registre assortis d'une période électorale abrégée, et ont exprimé leur appui au projet. Le président du comité a déclaré que la question serait examinée plus en détail lors d'une rencontre ultérieure, après que les membres auraient consulté leurs caucus et leurs partis.

De mai à juillet de cette année, j'ai également rencontré les chefs des partis politiques inscrits représentés à la Chambre des communes — sauf dans un cas où il s'agissait du président du parti. À l'occasion de ces rencontres, j'ai discuté de l'idée d'un registre ou d'une liste permanente des électeurs.

Comme je l'ai expliqué au comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, pendant que j'attendais d'être convoqué, M. Gray, le ministre responsable de la réforme électorale, qui a été désigné par le Cabinet pour assurer la liaison entre le directeur général des Élections et le Cabinet, a pris contact avec mon bureau afin d'examiner la question plus à fond.

Le projet de loi C-63 est le fruit des délibérations qui ont suivi.

[Français]

J'aimerais aborder maintenant certains points saillants du projet de loi C-63.

Les principaux changements intervenus depuis notre rencontre d'avril dernier avec le comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, sont les suivants: il faudrait qu'Élections Canada conduise un dernier recensement porte-à-porte hors scrutin pour créer le registre, et qu'il obtienne le consentement éclairé explicite des électeurs pour recevoir des données à leur sujet d'organismes fédéraux, évidemment, pour la mise à jour.

Le rapport de faisabilité proposait un recensement postal, mais il aurait fallu que les modifications législatives soient adoptées avant la fin de juin 1996, pour des raisons de planification et de logistique.

For example, the mail-out/mail-back option would have required contracts with private sector firms for electronic data scanning and capture, as well as with Canada Post for the distribution and processing of the mail-in enumeration forms. For economic purposes, it also would have entailed the development of partnership arrangements with a number of provinces, including Alberta, Ontario and Newfoundland.

Moreover, since this was a new and innovative process, a pilot test was planned for New Brunswick before conducting the initiative on a national scale. All of these activities would have required considerable time, as I have stated to the committee.

While the current approach with respect to Bill C-63 still involves significant preparation by Elections Canada, it requires less lead time since the enumeration itself would be conducted in the traditional manner. This explains our ability to implement the register of electors within the time frame now proposed, that is, with legislation adopted before the Christmas recess.

Bill C-63 also proposes to shorten the election calendar to a minimum of 36 days, with special provisions for an 11-day waiting period for by-elections.

The Royal Commission recommended a minimum 40-day election period, while maintaining door-to-door enumeration. It would be interesting to see how receptive the political parties would be to this model, whereby the preliminary lists would be available in some provinces, approximately five days after the issue of the writs, but some 24 days after the issue of the writs in those provinces without permanent lists of electors where a door-to-door enumeration would be required.

In 1993, the Special Committee on Electoral Reform considered the Royal Commission's recommendation to reduce the electoral calendar to 40 days, but it favoured a minimum 47-day calendar in view of the impact of enumeration on the availability of the preliminary lists of electors.

However, by eliminating enumeration from coast to coast, the electoral calendar can be shortened even further since it would no longer be necessary to hire and train as many as 110,000 enumerators to visit each household in Canada, to collect the required information and then to enter the data.

It was the conclusion of the Royal Commission that a shorter election period would alleviate voter fatigue and disinterest. We know that it would also reduce costs significantly.

In fact, our research indicates that the register of electors, combined with a minimum 36-day electoral calendar and improvements to the revision process, would result in initial savings of some \$30 million at the federal level alone; \$22 million of this amount would be due to the register of electors and \$8 million would be due to the shortened electoral calendar.

Par exemple, un recensement postal aurait exigé des ententes avec des entreprises privées pour le balayage électronique et la saisie des données, sur chaque électeur, ainsi qu'avec la Société canadienne des postes pour la distribution et le traitement des formulaires d'inscription. Pour des raisons d'économie, il aurait aussi fallu des ententes avec certaines provinces, notamment l'Alberta, l'Ontario et Terre-Neuve. C'est ce qui avait été prévu.

D'autre part, comme il s'agissait d'un nouveau processus, une expérience pilote était prévue, dans ce calendrier, au Nouveau-Brunswick. Toutes ces activités auraient exigé énormément de temps, vous en conviendrez, comme je l'ai expliqué au comité.

L'approche retenue nécessite beaucoup de préparation de la part d'Élections Canada — c'est-à-dire celle pour le projet de loi C-63 — mais n'exige pas un préavis aussi long puisque le recensement se déroulerait de la façon habituelle, c'est-à-dire ce que nous savons, le porte-à-porte. C'est pourquoi nous serions en mesure d'implanter le registre des électeurs dans les délais actuellement prévus sous le projet de loi C-63, dans la mesure où celui-ci serait adopté cette année.

Par ailleurs, le projet de loi réduirait le calendrier électoral minimal à 36 jours, avec une période d'attente de 11 jours dans le cas des élections partielles.

La commission royale a recommandé de fixer la période électorale minimale à 40 jours, tout en maintenant le recensement porte-à-porte. Il serait intéressant de voir la réaction des partis politiques, si on appliquait ce modèle en vertu duquel les listes préliminaires seraient disponibles environ cinq jours après l'émission des brefs, dans certaines provinces, et environ 24 jours après l'émission des brefs dans les provinces qui n'auraient pas de liste permanente et seraient donc obligées de tenir un recensement de porte-à-porte.

En 1993, le comité spécial sur la réforme électorale, le comité Hawkes, a examiné la recommandation de la Commission royale de réduire le calendrier électoral à 40 jours, mais a finalement proposé un calendrier minimal de 47 jours, vu les répercussions du recensement sur la disponibilité des listes préliminaires.

En éliminant le recensement dans l'ensemble du pays, cependant, on pourrait réduire le calendrier électoral encore davantage, c'est-à-dire en delà du seuil de 40 jours, puisqu'il ne serait plus nécessaire d'engager et de former jusqu'à 110 000 recenseurs pour recueillir les données nécessaires dans chaque foyer du pays, puis faire la saisie de ces données.

La commission royale estimait qu'une période électorale raccourcie susciterait moins de lassitude et d'apathie chez les électeurs. Nous savons qu'une telle mesure représenterait aussi une importante économie.

De fait, nos recherches montrent que le registre des électeurs, assorti d'un calendrier électoral minimal de 36 jours et d'un processus de révision amélioré, entraînerait une économie initiale de 30 millions de dollars par scrutin, et cela au seul niveau fédéral. Sur cette somme, une économie de 22 millions de dollars serait attribuable au registre et une autre de 8 millions de dollars au calendrier abrégé.

The cumulative savings would be in the order of \$130 million within six federal electoral events. These savings would begin to accrue after the next event and would increase as provinces and territories use the register of electors.

In addition, we anticipate that municipalities and school boards would use the register of electors to compile lists for their elections; the Federation of Canadian Municipalities endorses the register of electors and has passed a resolution to that effect. Moreover, the Federation recently wrote to the Standing Committee on Proceedings and House Affairs to express its support for the register of electors. I am certain this letter is available to the committee.

Shortly after the 1993 general elections, I convened a meeting of provincial and territorial electoral colleagues and exposed them to the idea of a register of electors for discussion and to obtain their cooperation.

Since then, I have kept them apprised of our activities and of our contacts with their colleagues, the provincial and territorial registrars of motor vehicles and vital statistics, in particular; indeed, electoral colleagues in the provinces and territories have facilitated these contacts.

As Minister Gray advised this committee yesterday, he has contacted counterparts in the provinces and territories and they have indicated their support for the initiative.

I will now summarize our progress to date in establishing agreements with the provinces and territories to build, maintain and use the register of electors.

With respect to the building of the register of electors, Alberta and Prince Edward Island have conducted door-to-door enumerations which will fall within one year of the anticipated federal enumeration in April of 1997. Both provinces have modified their Elections Acts in anticipation of the federal legislation — therefore, in anticipation of Bill C-63 — in order to have the legislative authority to collect the information required under Bill C-63 and to share that information with Elections Canada for the purposes of building the register of electors.

Furthermore, and most importantly, Alberta and Prince Edward Island have harmonized their electoral geography with that at the federal level.

Therefore, under Bill C-63, Elections Canada could forego enumeration in these provinces and use their lists to build the register of electors, provided the quality of the lists is consistent with our requirements.

With regard to the permanent list in British Columbia, and the one under development for Quebec, the electoral geography in these provinces is not the same as that at the federal level. Furthermore, the process to convert their data to meet federal requirements is complex and is not yet available. The software does not yet exist.

Les économies cumulatives seraient de l'ordre de 130 millions de dollars sur six scrutins fédéraux. Elles commenceraient à se matérialiser à la suite du prochain scrutin et augmenteraient à mesure que les provinces et les territoires utiliseraient le registre.

Nous prévoyons par ailleurs que les municipalités et les conseils scolaires utiliseront le registre pour préparer leurs propres listes électorales. La Fédération canadienne des municipalités appuie l'idée d'un registre et a adopté une résolution en ce sens. Elle a aussi exprimé cet appui dans une lettre récente au comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, laquelle vous est certainement disponible.

Peu après l'élection générale de 1993, j'ai invité mes collègues provinciaux et territoriaux à une rencontre où je leur ai exposé le projet du registre des électeurs en sollicitant leurs commentaires ainsi que leur appui. J'étais intéressé à savoir qui était prêt à devenir partenaire dans ce projet.

Depuis, je les ai tenus au courant de nos activités et de nos contacts avec leurs collègues provinciaux, notamment avec les registraires provinciaux et territoriaux de véhicules automobiles et de statistiques de l'état civil. Mes collègues provinciaux et territoriaux ont d'ailleurs facilité ces contacts.

Comme il vous l'a indiqué hier, M. Gray a eu des contacts avec ses homologues provinciaux et territoriaux, qui ont fait bon accueil au projet.

Je vais maintenant résumer les démarches que nous avons entreprises à ce jour pour conclure des ententes avec les provinces et les territoires en vue de mettre sur pied, maintenir et exploiter un registre des électeurs.

Pour ce qui est de la mise en place du registre des électeurs, l'Alberta et l'Île-du-Prince-Édouard ont conduit des recensements porte-à-porte qui auront été tenus à moins d'une année du recensement fédéral prévu pour avril 1997. Les deux provinces avaient modifié leur Loi électorale en prévision de la nouvelle législation fédérale — donc en prévision du projet de loi C-63 — afin de se donner le pouvoir législatif voulu pour recueillir l'information requise sous le régime du projet de loi C-63 et pour partager cette information avec Elections Canada aux fins de l'établissement du registre des électeurs.

En outre, et c'est capital, l'Alberta et l'Île-du-Prince-Édouard ont harmonisé leur carte électorale avec celle du niveau fédéral, en ce qui a trait à la définition de section de vote. Cela est capital.

Ainsi, en vertu du projet de loi C-63, Elections Canada pourrait ne pas effectuer de recensement dans ces deux provinces et utiliser plutôt leurs listes pour l'établissement du registre des électeurs, à condition que ces listes répondent aux normes de qualités de base.

En ce qui concerne la liste permanente de la Colombie-Britannique, et celle qui est en voie d'élaboration au Québec, il faut signaler que ces deux provinces n'ont pas harmonisé leur carte électorale avec celle du niveau fédérale. De plus, la conversion de leurs données en vue de répondre aux normes fédérales est un processus complexe qui n'est pas encore en place. Ce logiciel n'existe pas encore.

For the purpose of maintaining the register of electors, provincial and territorial registrars of motor vehicles and vital statistics have indicated their willingness, upon passage of the federal legislation, to enter into agreements with Elections Canada for the provision of data; none of them foresees legislative impediments in this respect. In fact, agreements have been reached already with Saskatchewan and Newfoundland for the provision of driver's licence data and with the Yukon Territory for the provision of vital statistics data. Furthermore, a signed agreement is imminent with the Ontario Ministry of Transportation for the provision of that province's driver's licence data.

I understand that yesterday, Minister Gray was asked if there is a master agreement that would be signed between Elections Canada and the provinces and territories. I wish to clarify that, rather than creating a master agreement, we foresee the development of an individual, tailored agreement with each province and territory. This is in accordance with their wishes and satisfies our objectives.

In addition, the chief electoral officers of Quebec and British Columbia have the legislative authority to provide their permanent lists to Elections Canada for the purpose of maintaining the register of electors and have stated their willingness to do so. The chief electoral officer of Quebec has confirmed this to the House Standing Committee on Procedure and House Affairs and the chief electoral officer of British Columbia has written to me to this effect.

With regard to the sharing of the register of electors with provincial colleagues, legislation exists currently in British Columbia and Alberta to allow those jurisdictions to use the register of electors to produce their electoral lists. Legislation that would allow the chief electoral officer of Newfoundland to use the register of electors to maintain that province's electoral list has been proclaimed by the legislative assembly.

In addition, both Ontario and New Brunswick are considering introducing amendments to their provincial elections acts to allow them to use the register of electors to compile the lists for their upcoming municipal and provincial elections. In the case of municipal elections in Ontario, a bill is now before the Legislature at Queen's Park that would allow the use of sources other than the current mail-out/mail-back enumeration to produce municipal electoral lists.

As the provinces likely to be among the first to hold elections after the implementation of the register of electors, Ontario and New Brunswick would also be among the first to benefit from it.

This concludes my opening statement. With the committee's indulgence, Ms Charles will now provide a briefing on the register of electors project, lasting approximately fifteen minutes. Afterwards, we will remain at the committee's disposal for questions.

[English]

The Chair: I would ask Ms Charles to please proceed with her presentation and, if possible, to keep it under 15 minutes, as we have to be back in the Senate at two o'clock.

Pour ce qui est de la tenue du registre des électeurs, des registraires provinciaux et territoriaux des véhicules automobiles et des statistiques de l'état civil, ont fait savoir qu'ils seraient prêts à conclure des ententes de transfert de données avec Elections Canada dès l'adoption de la législation fédérale; aucun d'eux n'entrevoit d'obstacles législatifs à cet égard. En fait, nous avons déjà conclu des ententes avec la Saskatchewan et Terre-Neuve pour le transfert de données relatives aux permis de conduire, et avec le Yukon pour le transfert de données sur l'état civil. Une entente est également sur le point d'être conclue avec le ministère des Transports de l'Ontario pour le transfert des données de cette province relatives aux permis de conduire.

On a demandé hier à M. Gray si Elections Canada prévoyait signer une entente globale avec les provinces et les territoires. Je tiens à préciser que nous ne prévoyons pas élaborer un tel accord cadre, mais plutôt signer des ententes sur mesure avec chaque province et avec chaque instance dans chaque province et territoire. Cette approche est celle qui est conforme à leurs souhaits, et elle rencontre nos objectifs.

Pour leur part, les directeurs généraux des élections du Québec et de la Colombie-Britannique ont le pouvoir législatif nécessaire pour fournir leurs listes permanentes à Elections Canada aux fins du registre et ont exprimé leur volonté d'agir en ce sens. Le directeur général des élections du Québec l'a confirmé devant le comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, et le directeur général des élections de la Colombie-Britannique m'a envoyé une lettre en ce sens cette semaine même.

En ce qui a trait au partage du registre des électeurs avec nos collègues provinciaux, la Colombie-Britannique et l'Alberta ont déjà des lois qui leur permettraient d'utiliser le registre pour préparer leurs listes électorales. À Terre-Neuve, l'Assemblée législative a proclamé une loi qui permettrait au directeur général des élections de cette province d'utiliser le registre des électeurs pour tenir à jour la liste électorale provinciale.

Enfin, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick se préparent tous deux à modifier leurs lois électorales provinciales de manière à pouvoir utiliser le registre des électeurs pour établir les listes en vue de leurs prochaines élections municipales et provinciales. Dans le cas des élections municipales en Ontario, dont il a été l'objet de discussion hier, l'assemblée législative de cette province est actuellement saisie d'un projet de loi qui lui permettrait d'utiliser des sources autres que l'actuel recensement postal pour produire les listes électorales municipales.

Comme l'Ontario et le Nouveau-Brunswick seraient vraisemblablement parmi les premières à tenir des élections après la mise en place du registre des électeurs, elles seraient aussi parmi les premières à en tirer profit, advenant l'adoption du projet de loi.

Voilà les points dont je voulais vous entretenir aujourd'hui. Si vous le permettez, Mme Charles fera maintenant un exposé d'une quinzaine de minutes sur le projet du registre des électeurs, après quoi il nous fera plaisir de répondre à vos questions.

[Traduction]

La présidente: Je vais maintenant demander à Mme Charles de faire son exposé et, dans la mesure du possible, de ne pas dépasser 15 minutes, car nous devons retourner au Sénat à 14 h.

Ms Judy Charles, Director of Strategic Planning, Intergovernmental Affairs and Register Project, Elections Canada: I will indeed do my best to make this as quick as possible.

As Mr. Kingsley mentioned, my intent is to spend the next few minutes focusing on those aspects of Bill C-63 which deal primarily with the register itself. I believe you have a copy in both official languages of the slides I will be referring to, if you wish to follow along.

Essentially, my presentation will consist of five parts: First, I will define what we mean by "register of electors" and outline some of the facts supporting its establishment; second, I will detail how we intend to build, use, maintain, and share the register of electors; third, I will provide an overview of the selection criteria we use to identify the most reliable data sources for updating the register; fourth, I will talk briefly about the status of our discussions with data suppliers; and fifth, I will talk about the savings the register is expected to generate.

For the benefit of members who may not be too familiar with a register, we define it as an automated list of Canadians 18 and over eligible to vote that is regularly updated using existing automated and reliable information from provincial, federal and territorial government organizations. It would serve both as the basis for the generation of the preliminary list for an electoral event and would be revised during an election period. A register has the potential to be used in provincial and territorial elections, including municipalities and school boards.

As Mr. Kingsley alluded to in his presentation, a number of factors have made the register project an idea whose time has come. Many of these were identified by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, which reported — and I am looking at slide 4 — that the door-to-door enumeration is the most expensive and the most time-consuming component of elections.

The demographic changes in security issues, especially in urban areas, have made enumeration more difficult over the years. We know, for instance, that political parties have experienced continuing difficulties in recruiting sufficient number of enumerators and that residents are often not home or are increasingly reluctant to answer their doors. A register affords an opportunity to shorten the election calendar, which at the federal level is currently at a minimum 47 days. We know from the interveners who presented briefs to the Lortie Commission that a large number of them reported a strong desire for a shortened election calendar.

Sharing automated lists with other electoral jurisdictions will eliminate duplication of effort, reduce costs and improve quality. Further, by eliminating door-to-door enumeration at the federal level, we will be removing an irritant in the eyes of the public and helping to reduce some of the voter confusion which seems to

Mme Judy Charles, directrice, Planification stratégique, Affaires intergouvernementales et Projet du registre, Élections Canada: Je serai aussi brève que possible.

Comme l'a dit M. Kingsley, je vais consacrer quelques minutes aux aspects du projet de loi C-63 qui ont essentiellement trait au registre lui-même. Je crois que vous avez devant vous des copies dans les deux langues officielles des diapositives auxquelles je vais me référer. Elles vous permettront de me suivre plus aisément.

Mon exposé comprend cinq parties: je définirai tout d'abord ce que nous entendons par «registre des électeurs» et je décrirai certains des faits qui justifient son établissement; deuxièmement, je décrirai en détail la manière dont nous avons l'intention de constituer, d'exploiter, d'actualiser et de partager le registre; troisièmement, je vous fournirai un aperçu des critères de sélection que nous utilisons pour déterminer les sources de données les plus fiables pour la mise à jour du registre; quatrièmement, je vous parlerai brièvement de l'état d'avancement de nos discussions avec les fournisseurs de données; pour terminer, je parlerai des économies que le registre devrait nous permettre de réaliser.

Pour les membres du comité qui ne sont peut-être pas très au courant de la question, un registre est une liste automatisée des électeurs canadiens de 18 ans et plus qui est régulièrement mise à jour à partir de données existantes fiables fournies par des organismes gouvernementaux provinciaux, fédéraux et territoriaux. Ce registre sert à produire la liste préliminaire des électeurs et il est révisé en période d'élections. Un registre peut être aussi utilisé par les administrations électorales des provinces et des territoires, y compris les municipalités et les commissions scolaires.

Comme M. Kingsley y a fait allusion, un certain nombre de facteurs militent actuellement en faveur de la création de ce registre. Bon nombre de ces facteurs ont été déterminés par la Commission royale de la réforme électorale et du financement des partis qui a déclaré — voyez la diapositive 4 — que le recensement porte-à-porte est l'élément le plus coûteux en temps et en argent des élections.

Les changements démographiques qui affectent les questions de sécurité, en particulier dans les zones urbaines, ont rendu le recensement plus difficile au fil des années. Nous savons, par exemple, que les partis politiques continuent à éprouver des difficultés à recruter un nombre suffisant de recenseurs, qu'il est fréquent que les gens ne soient pas à leur domicile et qu'ils hésitent de plus en plus à ouvrir leurs portes à un visiteur. Un registre permet de raccourcir la période électorale, qui est actuellement de 47 jours au moins au niveau fédéral. Les mémoires des intervenants présentés à la Commission Lortie nous ont appris qu'un grand nombre d'entre eux souhaitaient vivement que la période électorale soit raccourcie.

La mise en commun des listes informatisées avec d'autres administrations électorales permettra d'éliminer le double emploi, de réduire les coûts et d'améliorer la qualité. En outre, en renonçant au recensement porte-à-porte au niveau fédéral, nous éliminerons une cause d'irritation pour le public et nous aiderons

exist when multiple jurisdictions conduct enumerations. Finally, our research over the last couple of years has demonstrated that a register is indeed feasible and cost-effective.

Slide 5 highlights the key principles which guided us throughout the development of this project. The first is that the onus would have to remain on the electoral system to reach out to electors just as it does now through enumeration. As well, the information in the register would have to be at least as reliable as the data collected through traditional door-to-door enumeration. Electors' privacy would have to be respected and the confidentiality of their personal information safeguarded. Lastly, other jurisdictions should have the opportunity to utilize and benefit from the register.

In terms of how we would build the register, slide 6 identifies the main components. The legislation proposes that Elections Canada conduct one last enumeration in April 1997, and that during this last enumeration, additional data — namely, date of birth and a middle name — be collected in order to develop and maintain the register. The chief electoral officer would be able to use provincial lists of electors in Alberta and Prince Edward Island to build the base for the register for both jurisdictions since they collected the required information by means of a door-to-door enumeration in the last couple of months, which is what Bill C-63 proposes. Simply put, it means that we would not need to conduct an enumeration in Alberta and Prince Edward Island next spring.

We worked very closely with the chief electoral officers in Alberta and in Prince Edward Island to establish common polling divisions and to share expertise and list automation, factors which significantly contributed to our ability to use their electoral lists.

I turn now to slide 7 to describe how the register would be used. It would serve as the basis to generate the preliminary list which would be available to candidates within five days after the issue of the writs. It would be revised in three ways during an event — through targeted revision, elector-initiated revision and through registration on polling day. Polling day registration established with Bill C-114 remains, and under Bill C-63, it is extended to the three days of advance polls as well.

Our experience in 1993 in re-using a one-year-old list has allowed us to streamline our approach in areas to be targeted, such as student residences, new residential areas and areas of high mobility. Confirmation notices would be sent by mail shortly after the writs are issued advising electors to contact the local returning officer if any information on the card is wrong or if they are not the elector named on the card. Even with the reduced election calendar, electors would benefit from four additional days of revision under Bill C-63.

à atténuer le sentiment de confusion qui semble exister chez les électeurs lorsque de multiples administrations effectuent des recensements. Enfin, les recherches que nous avons effectuées ces deux ou trois dernières années ont montré qu'un registre est effectivement réalisable et économique.

La diapositive 5 illustre les principes clés qui nous ont inspirés dans l'élaboration de ce projet. Le premier principe est que l'obligation de rejoindre les électeurs incombera toujours au système électoral comme il le fait actuellement dans le cadre du recensement. Il faudra d'ailleurs que l'information versée au registre soit au moins aussi fiable que les données recueillies grâce au recensement porte-à-porte traditionnel. La vie privée des électeurs devra être respectée et la confidentialité de leurs renseignements personnels, protégée. Il faudra enfin que d'autres administrations aient la possibilité d'utiliser le registre et d'en tirer profit.

La diapositive 6 illustre les principaux éléments de la constitution du registre. Le projet de loi propose qu'Élections Canada effectue un dernier recensement en avril 1997, au cours duquel, des données supplémentaires — date de naissance et second prénom — seront recueillies afin d'élaborer le registre et de le tenir à jour. Le directeur général des élections pourrait alors utiliser les listes des électeurs de l'Alberta et de l'Île-du-Prince-Édouard afin de jeter les bases du registre en ce qui concerne les deux provinces puisque celles-ci ont déjà recueilli les données requises grâce à un recensement porte-à-porte au cours des deux derniers mois, ce que propose précisément le projet de loi C-63. Autrement dit, cela signifie qu'au printemps prochain, nous ne serions pas obligés d'effectuer un recensement en Alberta et dans l'Île-du-Prince-Édouard.

Nous avons travaillé en très étroite collaboration avec les directeurs généraux des élections de ces deux provinces afin de constituer des sections de vote communes et de partager notre expertise et l'automatisation des listes, facteurs qui nous ont considérablement facilité l'utilisation de leurs listes électorales.

Passons maintenant à la diapositive 7 qui nous montre comment le registre serait exploité. Le registre serait la principale source de données pour la liste préliminaire qui serait fournie aux candidats dans les cinq jours suivants la délivrance des brefs d'élection. Il serait révisé selon trois méthodes durant un scrutin — révision ciblée, demandes de révision par les électeurs, demandes d'inscription durant le jour du scrutin. L'inscription, le jour du scrutin, prévue par le projet de loi C-114 est conservée et, en vertu du projet de loi C-63, elle pourra également se faire pendant les trois journées de scrutin préliminaire.

L'expérience acquise en 1993 grâce à la réutilisation d'une liste datant d'un an nous a permis de rationaliser notre démarche dans les secteurs à cibler, tel que les résidences scolaires, les nouveaux projets résidentiels et les secteurs à mobilité démographique élevée. Les avis de confirmation seraient envoyés par la poste peu de temps après l'émission des brefs d'élection pour inviter les électeurs à prendre contact avec le directeur du scrutin local si la carte contient des données inexacts ou si le nom indiqué sur celle-ci n'est pas le leur. Même si la période électorale est raccourcie, les électeurs bénéficieront des quatre journées supplémentaires de révision prévues dans le projet de loi C-63.

The bill also streamlines the revision process by allowing electors to make certain changes to their registration by phone or to forward their revision — by means other than through personal contact. Finally, if electors are still not registered, they would be able to register either during the advanced polls or on polling day itself.

Let me turn to slide 8, which explains how we intend to keep the register up to date. Our research showed four sources as the best ones to maintain the overall quality of the register of electors. These sources are only meant to update information which already exists. If we do not have the name of a particular elector, the chief electoral officer must then write to this elector to confirm his or her eligibility as a voter.

About 16 per cent, or some 3.2 million electors, move every year, and our research has demonstrated that the two best sources to track mobility are Revenue Canada data and data coming from registrars of motor vehicles. The required information from those sources is tombstone in nature — in other words, it is only name, address, sex and date of birth.

Approximately 2 per cent, or some 380,000, of Canadians reach the age of 18 each year. The source judged best to keep track of new 18 year-olds is provincial driver's licence data, supplemented by Revenue Canada information. For new Canadians, Citizenship and Immigration Canada is the only source. And provincial vital statistics records were judged the best source to keep track of electors who have died. As well, any federal, provincial or municipal election could provide an additional opportunity to refresh the register and to add new electors.

To identify the best data sources that would keep the register current, we used four criteria. These are shown on slide 9. They are accuracy, currency, coverage and accessibility. We ran simulation exercises using lists of electors established for events held after 1993 and compared them to Elections Canada lists updated with various data sources. We also conducted surveys in all provinces and territories to determine if the results of our tests could be replicated across the country. Since then, our findings have been corroborated with actual data we have received from other provinces. Finally, we considered the accessibility of data and confirmed that there were no legislative or administrative impediments to use provincial data.

I will speak very briefly about why certain files were not considered as effective as the ones we are recommending. Our research indicates that health files often do not contain up-to-date addresses. Lack of currency is a problem identified for many jurisdictions. In other words, health is not a source with consistent results across the country.

Le projet de loi rationalise également le processus de révision en permettant aux électeurs d'apporter certains changements à leur inscription par téléphone ou de transmettre leurs corrections sans être obligés de se présenter en personne. Enfin, si les électeurs ne sont toujours pas inscrits, il leur serait possible de l'être soit pendant les scrutins préliminaires ou le jour du scrutin lui-même.

Passons maintenant à la diapositive 8 qui montre comment nous nous proposons de tenir le registre à jour. Nos recherches ont révélé les quatre sources qui convenaient le mieux au maintien de la qualité d'ensemble du registre des électeurs. Ces sources sont uniquement destinées à actualiser l'information déjà existante. Lorsque nous ne disposons pas du nom d'un électeur, le directeur général des élections doit lui écrire afin de confirmer son admissibilité en tant qu'électeur.

Environ 16 p. 100, soit quelque 3,2 millions d'électeurs, changent de domicile chaque année, et nos recherches ont montré que les deux meilleures sources de repérage de ces mouvements démographiques sont Revenu Canada et les bureaux d'immatriculation des véhicules automobiles. Il s'agit uniquement de données de base... autrement dit, le nom, l'adresse, le sexe et la date de naissance.

Environ 2 p. 100, soit quelque 380 000 Canadiens, atteignent l'âge de 18 ans chaque année. La meilleure source de suivi, en ce qui les concerne, est celle qui est constituée par les données inscrites dans leur permis de conduire, complétées par l'information provenant de Revenu Canada. Citoyenneté et Immigration Canada est la seule source en ce qui concerne les néo-Canadiens. On a jugé que le meilleur moyen de relever les décès était d'utiliser les inscriptions aux registres d'état civil provinciaux. D'ailleurs, toute élection fédérale, provinciale ou municipale peut être une occasion supplémentaire de mettre le registre à jour et d'ajouter les nouveaux électeurs.

Afin de déterminer les meilleures sources de données pour la tenue à jour du registre, nous avons utilisé quatre critères qui sont présentés dans la diapositive 9: la précision, l'actualité, la couverture et l'accessibilité. Dans des exercices de simulation, nous avons utilisé des listes d'électeurs établies pour des scrutins qui se sont déroulés après 1993 et nous les avons comparées avec les listes d'Élections Canada mises à jour à partir de diverses sources de données. Nous avons également effectué des enquêtes dans toutes les provinces et territoires pour déterminer si les résultats de nos essais étaient reproductibles dans l'ensemble du pays. Depuis lors, nos résultats ont été corroborés par les données que nous avons reçues d'autres provinces. Enfin, nous avons étudié la question de l'accessibilité des données et nous avons pu prouver qu'aucun obstacle législatif ou administratif n'empêchait l'utilisation des données provinciales.

J'évoquerai maintenant très brièvement les raisons pour lesquelles certains fichiers n'ont pas été jugés aussi efficaces que ceux que nous recommandons. Nos recherches montrent qu'il est fréquent que les adresses ne soient pas jour dans les fichiers d'assurance-maladie. C'est un problème que nous avons relevé dans de nombreuses administrations. Autrement dit, le secteur de la santé n'est pas une source qui offre des résultats cohérents pour l'ensemble du pays.

Commercial phone lists and public utility files often have incomplete addresses. Information is out of date and is collected by household rather than by individual. Also, there are many unlisted numbers or addresses. As well, those files do not provide date-of-birth information.

Property assessment records would only be useful to update address information since they contain only the names of owners. No dates of birth are available, and in a number of provinces, property assessment is a municipal responsibility.

With respect to Canada Post's national change of address system, our test indicated that less than 25 per cent of the moves could be identified using this source. In other words, none of the sources that I have named fully met the criteria that we had established.

If you turn to slide 11, you will find a chart which graphically depicts the anticipated long-term reliability of the register. On the vertical axis, we show the percentage of reliability, while the horizontal axis shows the five-year period over which reliability is forecast. The solid line reflects what we have estimated as we keep the register up to date using information from Revenue Canada, Citizenship and Immigration, registrars of motor vehicles and vital statistics. As anticipated, our studies show a reliability rate close to 80 per cent after four years, based on a 70 per cent take-up rate for Revenue Canada data.

We know that based on our 1993 experience, we can run an effective election using a preliminary list at an 80 per cent reliability level. At that time, there was a statutory limitation, in that legislation did not provide us with the opportunity to remove electors' names from the lists. Bill C-63 would provide us with this flexibility and would lead to the list being more accurate.

The next chart on slide 12 depicts the anticipated reliability of the register over the shorter term, which I think is of primary interest, namely, the 18-month period following the final enumeration in the spring of 1997. As I mentioned, reusing the 1992 list of electors for the 1993 general election showed us that it was effective and feasible to reuse the one-year-old list and resulted in cost avoidance of some \$16 million. This success was achieved despite the constraints in the existing act, which prevented us from making any updates to the 1992 list prior to the 1993 event. After one year, the list was at an average reliability rate of 80 per cent, as shown on the chart.

I will just spend a few moments outlining the estimated reliability levels through to the fall of 1998.

In April of 1997, the last enumeration will have been completed, and the list will be available to conduct an election in the spring of 1997, if one is called.

During the summer of 1997, the maintenance program will commence with elector-initiated updates. We will also begin to delete from electoral lists the names of persons having died if we receive data concerning death from provinces. For an election in

Les bases de données commerciales (téléphone, services publics) contiennent des adresses qui sont souvent incomplètes. Les données sont fréquemment périmées et elles sont recueillies par ménage plutôt que par individu. D'autre part, de nombreux numéros ou adresses ne sont pas inscrits à l'annuaire. En outre, les dates de naissance n'apparaissent pas dans ces fichiers.

Les fichiers d'évaluation foncière ne permettraient d'actualiser que les adresses puisqu'ils contiennent uniquement le nom des propriétaires. Aucune date de naissance n'est indiquée, et dans un certain nombre de provinces, ce sont les municipalités qui sont responsables de l'évaluation foncière.

Nous avons constaté que moins de 25 p. 100 des déménagements pouvaient être déterminés grâce au système national de changement d'adresse de la Société canadienne des postes. Autrement dit, aucune des sources que je viens de mentionner ne satisfait totalement aux critères que nous avons établis.

Passons maintenant à la diapositive 11. Ce graphique illustre la fiabilité projetée à long terme du registre. En ordonnée, vous avez le pourcentage de fiabilité, et en abscisse, la période de cinq ans qui couvre les prévisions de fiabilité. La ligne continue représente nos estimations fondées sur les données du registre actualisées d'après les informations provenant de Revenu Canada, de Citoyenneté et d'Immigration, des bureaux d'immatriculation des véhicules automobiles et des registraires de l'état civil. Comme prévu, le taux de fiabilité est voisin de 80 p. 100 au bout de quatre ans, d'après un taux de participation de 70 p. 100 pour les données de Revenu Canada.

L'expérience de 1993 nous a appris qu'il est possible d'organiser efficacement des élections en utilisant une liste préliminaire offrant un taux de fiabilité de 80 p. 100. À l'époque, la loi nous interdisait de radier le nom des électeurs des listes alors que le projet de loi C-63 nous accorderait cette latitude et nous permettrait d'améliorer l'exactitude de la liste.

Voici maintenant la diapositive 12. Elle illustre la fiabilité projetée du registre à court terme, ce qui me paraît particulièrement intéressant car elle couvre la période de 18 mois qui suit le recensement final qui aura lieu au printemps 1997. Comme je l'ai déjà dit, nous avons constaté qu'il était possible de réutiliser de manière efficace la liste électorale de 1992 pour l'élection générale de 1993 et que cette décision a permis d'éviter des coûts d'environ 16 millions de dollars. Cet excellent résultat a été rendu possible en dépit du fait que la loi existante nous interdisait toute mise à jour de la liste de 1992 avant les élections de 1993. Le graphique montre qu'au bout d'un an, le taux de fiabilité moyen de la liste électorale était de 80 p. 100.

Je vais maintenant vous présenter un bref aperçu des niveaux de fiabilité projetés d'ici l'automne 1998.

En avril 1997, le dernier recensement sera terminé, et nous disposerons alors d'une liste électorale qui pourra être utilisée en cas d'élections au printemps 1997.

Au cours de l'été 1997, le programme d'actualisation de la liste débutera par des mises à jour effectuées par les électeurs eux-mêmes. Nous commencerons également à radier des listes électorales les noms des personnes décédées si les provinces nous

the fall of 1997, the reliability of the list will be close to 90 per cent.

The actual maintained system will be fully operational by the fall of 1997 and the first updates from provincial driver's licence and vital statistics registrars will come onstream in January of 1998. This will raise the reliability level of the register above the 90 per cent mark in time for a potential election in the spring of 1998.

Updates from Revenue Canada beginning in the summer of 1998 will again raise the reliability of the register in time for a possible fall 1998 election.

Slide 13 provides an overview of the status of agreements with data suppliers. At the federal level, both Revenue Canada and Citizenship and Immigration Canada have committed to providing data to us following the enactment of Bill C-63. Discussions are progressing well with both organizations to develop communications strategies and harmonized systems and to work out operational procedures. At the provincial and territorial level, as Mr. Kingsley mentioned, we have received a positive response and are assured of the collaboration of identified data suppliers and chief electoral officers.

As I mentioned earlier, we have confirmed that there are no legislative impediments to the ratification of agreements between jurisdictions. Some data suppliers have sent us letters of intent indicating they will sign agreements once Bill C-63 is enacted; others did not need to wait for the adoption of the legislation to sign agreements and have already done so.

Finally, where registers of electors exist or will exist, as in the case of British Columbia and Quebec, the chief electoral officers have committed to sharing their register with Elections Canada to maintain the federal register.

Slide 14 refers to the way in which the register would be shared. To protect the privacy and confidentiality of elector information, lists produced from the register of electors would continue to be restricted to use for electoral purposes only. Bill C-63 strengthens the safeguards in place surrounding the use of the list. At the federal level, this means that lists produced from the register would be available to candidates and electoral officials during an event. On October 15 of each year, lists of electors would be distributed to Members of Parliament and political parties. MPs would receive the list for the electoral district they represent and political parties would receive lists for each electoral district in which they nominated a candidate at the last election.

The proposed legislation authorizes the chief electoral officer to enter into agreements to share information contained in the

fournissent des données à ce sujet. Si une élection a lieu à l'automne 1997, le taux de fiabilité de la liste sera voisin de 90 p. 100.

Le système actualisé sera pleinement opérationnel à l'automne 1997 et les premières mises à jour effectuées à l'aide des données provenant des registraires provinciaux des permis de conduire et de l'état civil seront accessibles dans le système en janvier 1998. Cela permettra de porter à plus de 90 p. 100 le taux de fiabilité du registre avant qu'une élection éventuelle se déroule au printemps 1998.

À partir de l'été 1998, les mises à jour à l'aide des données provenant de Revenu Canada permettront d'avoir un taux de fiabilité encore plus élevé au cas où une élection aurait lieu à l'automne 1998.

La diapositive 13 offre un aperçu des accords de partenariat conclus avec les fournisseurs de données. À l'échelon fédéral, Revenu Canada et Citoyenneté et Immigration Canada se sont engagés à nous fournir des données dès la promulgation du projet de loi C-63. Les négociations avec les deux organismes progressent de manière satisfaisante. Elles ont pour objet de parvenir à l'élaboration de stratégies de communication et de systèmes harmonisés et d'établir des procédures opérationnelles. Aux niveaux provincial et territorial, comme l'a mentionné M. Kingsley, les réactions ont été positives et on nous a assurés de la collaboration de certains fournisseurs de données et des directeurs généraux des élections.

Comme je l'ai déjà dit, nous avons établi qu'il n'existe aucun obstacle législatif à la ratification d'accords de partenariat entre les diverses administrations. Certains fournisseurs de données nous ont fait parvenir des lettres d'intention dans lesquelles ils précisent qu'ils sont prêts à signer des accords dès que le projet de loi C-63 sera promulgué; d'autres n'ont même pas attendu qu'il soit adopté pour signer des accords de partenariat.

Enfin, là où des registres des électeurs existent ou existeront, comme c'est le cas en Colombie-Britannique et au Québec, les directeurs généraux des élections se sont engagés à partager leurs registres avec Elections Canada afin d'assurer la tenue à jour du registre fédéral.

La diapositive 14 illustre la manière dont le registre serait partagé. Afin de protéger la vie privée des électeurs et les renseignements confidentiels les concernant, les listes établies d'après le registre des électeurs continueront à être uniquement utilisées à des fins électorales. Le projet de loi C-63 renforce les mesures de sécurité qui s'appliquent à l'utilisation de la liste. À l'échelon fédéral, cela signifie que les listes établies à partir du registre seraient mises à la disposition des candidats et du personnel chargé des élections au moment du scrutin. Chaque 15 octobre, les listes des électeurs seraient fournies aux députés et aux partis politiques. Les députés recevraient la liste de la circonscription électorale qu'ils représentent et les partis politiques, les listes de toutes les circonscriptions électorales dans lesquelles ils ont désigné un candidat aux élections précédentes.

Le projet de loi autorise le directeur général des élections à conclure des accords avec les organisations électorales intéressées

register with the electoral bodies interested and to stipulate the additional conditions under which information can be shared.

Slide 15 addresses the issue of privacy itself. I mentioned earlier that ensuring the privacy of elector data was a key principle guiding us in the development of the project. To ensure that we stayed on track, we worked with staff from the offices of the Privacy Commissioner throughout. Through publicity and advertising campaigns, and through information provided in householders, we will reassure electors that the list will be used for electoral purposes only.

Bill C-63 makes it an offence to misuse lists of electors and a warning to that effect will be printed on the lists of electors. At any time, electors will have the right to access their file, to opt out of the register, or to restrict the sharing of their data with other jurisdictions.

Most importantly, Elections Canada will implement the following safeguards. Provincial requirements regarding privacy will be respected in agreements ratified by the Chief Electoral Officer of Canada and provincial authorities. Computers will not be linked in any way.

Senator Gigantès: I have a point of order, please. There is considerable overlap between the two speeches. Why are we being submitted to that?

Senator Bryden: If I could express an opposing view, I am finally starting to understand what is going on here.

The Chair: Please continue.

Senator Prud'homme: On such an important subject, I do not think we should push people. We must be in the Senate chamber at 2:00 today. If we must return to this committee at 3:00, tonight or tomorrow, then so be it. This involves the most important aspect of elections in Canada, namely, the electoral process.

The Chair: Please continue, Ms Charles.

Ms Charles: Elections Canada will continue to see the lists distributed to political parties and members of Parliament, with traceable information to allow us to identify any potential misuse of the list.

Finally, individuals will be required to provide their active and informed consent to Revenue Canada and Citizenship and Immigration Canada before any data is transmitted from them to us.

In terms of the savings, we are estimating more than \$130 million over the next six elections. This is based on some \$30 million per event. An initial investment of \$41 million is required to build the register. This includes development costs of \$13.3 million, start-up maintenance costs of \$1.3 million, and the incremental cost of \$26.7 million for a last door-to-door enumeration outside of an event. The savings to taxpayers, which at this point are

afin de partager avec elles les données contenues dans le registre et à stipuler les conditions supplémentaires de la mise en commun de l'information.

La diapositive 15 porte sur la question de la protection de la vie privée. J'ai dit plus tôt que la garantie du caractère confidentiel des données concernant les électeurs était un des principes fondamentaux qui nous guident dans l'élaboration du projet. Pour éviter toute dérive, nous avons constamment travaillé de concert avec le personnel des bureaux du Commissaire à la protection de la vie privée. Nous utiliserons des campagnes de publicité ainsi que l'information fournie dans les bulletins parlementaires pour rassurer les électeurs afin qu'ils soient bien certains que la liste ne sera utilisée qu'à des fins électorales.

Aux termes du projet de loi C-63, tout usage abusif des listes des électeurs constitue une infraction et un avis à cet effet sera imprimé sur ces listes. Les électeurs auront librement accès à leur dossier; ils pourront se faire radier du registre ou restreindre la communication des données les concernant à d'autres administrations.

Le point le plus important est qu'Élections Canada mettra en place les mesures de sécurité suivantes. Les exigences provinciales concernant la protection de la vie privée seront respectées dans les accords ratifiés par le directeur général des élections du Canada et les autorités provinciales. Il n'y aura aucune liaison entre les ordinateurs.

Le sénateur Gigantès: J'en appelle au règlement. Dans ces deux exposés, on répète bien souvent la même chose. Pourquoi nous soumet-on à une telle épreuve?

Le sénateur Bryden: Permettez-moi de m'inscrire en faux; cela me permet au moins de commencer à comprendre ce qui se passe.

La présidente: Veuillez continuer.

Le sénateur Prud'homme: Le sujet a bien trop d'importance pour qu'on bouscule les intervenants. Il faut que nous soyons dans la salle du Sénat à 14 h, mais s'il faut que nous revenions à ce comité à 15 h, ce soir ou demain, eh bien, faisons-le. Après tout, le processus électoral est l'aspect le plus important des élections au Canada.

La présidente: Veuillez continuer, madame Charles.

Mme Charles: Élections Canada continuera à assurer la distribution des listes aux partis politiques et aux députés, et il nous sera possible de retracer l'information afin de déterminer tous les usages possibles de la liste.

Enfin, les particuliers devront donner explicitement leur consentement éclairé à Revenu Canada et à Citoyenneté et Immigration Canada avant que des données les concernant nous soient transmises.

Nous estimons qu'au cours des six prochaines élections nous réaliserons plus de 130 millions de dollars d'économies, sur la base de 30 millions de dollars environ par élection. La constitution du registre exige un investissement initial de 41 millions de dollars. Ce chiffre comprend les coûts de mise au point de 13,3 millions de dollars, les coûts de démarrage de 1,3 million de dollars, et le coût additionnel de 26,7 millions de

calculated at the federal level alone, will increase as provinces and territories begin to share in the register. Although we have not yet concluded our negotiations with the provinces of Alberta and Prince Edward Island, we expect something in the order of more than \$3 million to be generated in savings by using their lists.

In conclusion, the highlights are: There will be one last door-to-door enumeration and more efficient registration procedures; I hope we have convinced you that we have taken a risk-averse approach; privacy of electors will be ensured; there will be a reduced burden on taxpayers; and there will be an opportunity to eliminate duplication at several levels of jurisdiction.

Senator Lynch-Staunton: Madam chair, time is running out. I endorse Senator Prud'homme's suggestion that we come back, if need be, sometime this afternoon or this evening, and continue with Mr. Kingsley and his associates. I doubt that even my questions alone, which I think are pertinent, can all be put forward in this one short session. I will go over the broad question and, hopefully, we can agree to come back if need be.

Everything you have told us is based on the assumption that agreements with the provinces and with the two federal departments will be firmly in place by the end of April so that the revision process of the last list based on enumeration can begin according to the conditions on the amendments which we are looking at now.

While I have heard encouraging reports on discussions with Alberta, Prince Edward Island, Ontario and the territories, there are still gaps. Even with Immigration and with Revenue Canada, there are commitments but no final details as to how these commitments will be implemented, which sometimes takes longer to achieve. You often get a commitment, but it takes longer to implement the commitment than to give it.

I sense that we are being a little hasty at this stage in being asked to confirm a new registry of electors because we do not have enough elements in place to convince us that all those who are called on to contribute to the process have yet to sign on.

Mr. Kingsley: I certainly can understand the comment that is being made by Senator Lynch-Staunton. I suppose from the vantage point of the Chief Electoral Officer, we have been working feverishly on this with our electoral counterparts in the provinces as well as with the registrars of vital statistics and registrars of motor vehicles. We have met with them all individually over the course of the last two years. That is why, for example, some provinces have actually changed their legislation to pick up additional data that they did not need for their own purposes in anticipation of the passing of this legislation at the federal level.

dollars pour un dernier recensement porte-à-porte en dehors d'une période électorale. Ces économies pour les contribuables, qui ne sont pour le moment calculées qu'au niveau fédéral, seront encore plus élevées lorsque les provinces et les territoires commenceront à se partager l'utilisation du registre. Nous n'avons pas encore terminé nos négociations avec les provinces de l'Alberta et de l'Île-du-Prince-Édouard, mais nous prévoyons une économie supplémentaire de plus de trois millions de dollars grâce à l'utilisation de leurs listes.

En conclusion, les points saillants sont les suivants: Il y aura un dernier recensement porte-à-porte et des procédures d'inscription plus efficaces; j'espère que nous vous avons convaincus de la prudence de notre démarche; la vie privée des électeurs sera respectée; la charge financière qu'ils assument sera réduite et il sera maintenant possible d'éliminer le double emploi dans les diverses administrations.

Le sénateur Lynch-Staunton: Madame la présidente, le temps presse. Je suis d'accord avec le sénateur Prud'homme pour revenir, si c'est nécessaire, cet après-midi ou ce soir, et pour poursuivre la discussion avec M. Kingsley et ses collègues. Même si l'on s'en tenait à mes questions, que je crois pertinentes, je doute fort que je puisse les poser toutes au cours de cette brève séance. Je vais passer brièvement sur l'ensemble de la question et j'espère que nous pourrions nous réunir à nouveau ici, si c'est nécessaire.

Tout ce que vous nous avez dit est fondé sur l'hypothèse que les accords avec les provinces et avec les deux ministères fédéraux seront fermement établis à la fin d'avril et que le processus de révision de la dernière liste fondée sur le recensement pourra ainsi débuter conformément aux dispositions contenues dans les modifications que nous étudions actuellement.

Bien que les comptes rendus des négociations avec l'Alberta, l'Île-du-Prince-Édouard, l'Ontario et les territoires paraissent intéressants, il reste encore un certain nombre de lacunes à combler. Même dans le cas du ministère de l'Immigration et de Revenu Canada, des engagements ont été pris mais les détails sur la concrétisation de ces engagements restent à régler, ce qui demande parfois beaucoup de temps. Prendre un engagement est une chose, mais le mettre en oeuvre est parfois plus malaisé.

J'ai l'impression qu'on va un peu vite en besogne en nous demandant d'approuver un nouveau registre des électeurs car il n'y a pas suffisamment d'éléments pour nous convaincre que tous ceux qui sont appelés à contribuer au processus n'ont pas encore donné leur aval.

M. Kingsley: Je comprends parfaitement la remarque faite par le sénateur Lynch-Staunton. En tant que directeur général des élections, j'ai le sentiment que nous avons travaillé d'arrache-pieds avec nos homologues des provinces ainsi qu'avec les registraires de l'état civil et ceux des véhicules automobiles. Au cours des deux années écoulées, nous les avons tous rencontrés individuellement. C'est la raison pour laquelle, par exemple, certaines provinces ont modifié leur législation de manière à recueillir des données supplémentaires dont elles n'avaient pas elles-mêmes besoin afin de faciliter l'adoption du projet de loi C-63 à l'échelon national.

It was made clear that some provinces felt they could not sign agreements until the legislation was passed here. At a moment in time, I will be faced with a chicken and an egg situation — that is, how do we go about getting an agreement signed before the legislation is passed if there are some provinces that will not sign an agreement until the legislation is passed? And what do they do if they need legislation to be passed? What we do have are clear undertakings at the federal level and at the provincial level for the data sources. In two provinces, not the vital statistics registrars, but two officers of the legislative bodies — that is, the Chief Electoral Officer of Quebec and the Chief Electoral Officer of British Columbia — have made public statements — at least one did so in front of a parliamentary committee. The text shows his undertaking that he will share his list to provide us with updates. He gets his updates from motor vehicle and from health records in the province of Quebec and from vital statistics registrars. He will also be getting data, and he needs that data, from the federal level for new citizens in Quebec for his list to function. All of that brings me to a level of comfort about this. However, that level of comfort may not satisfy honourable senators, and I recognize that.

Senator Lynch-Staunton: Let me reword the question. Assuming that the law were in place today, could you get everyone on side — on side not just with a commitment but with the way that data will be supplied, how it will be retrieved, how it will be inputted, et cetera? How long would it take to get every province, every territory and the two federal departments committed to the extent that you are guaranteed to have the information that you need to have a proper constant revision?

Mr. Kingsley: I appreciate the rephrasing of the question, senator. It must be remembered that it is forecast in the bill that the fully functional system to maintain the register come into being as of the fall of 1997. That means that we have from now until the fall of 1997 to study the databases, about which we already have an idea because many databases have been provided to us. As well, we have from now until the fall of 1997 to finalize the contract which is out for tender right now. We are evaluating the bids and hoping to finalize that by early January. These are to be contracts with the private sector to devise the systems and program software that will take that data, which is all computer-based in the provinces, and make it compatible with what is in place at the federal level.

Senator Lynch-Staunton: That is not the question, Mr. Kingsley. I am surprised to hear that you are asking for bids on systems for a program which has yet to be approved by Parliament. I find that rather presumptuous.

Mr. Kingsley: Pardon me, senator.

On a bien précisé que certaines provinces se refusaient à signer d'accord avant que la loi ne soit promulguée. Tôt ou tard, je serai confronté à un dilemme... comment faire pour obtenir la signature d'un accord avant que la loi n'ait été adoptée si certaines provinces en font une condition de leur signature? Et que faut-il faire si elles ont besoin que la loi soit promulguée? Ce que je peux vous dire c'est que nous avons des engagements très clairs au niveau fédéral et au niveau provincial en ce qui concerne les sources de données. Dans deux provinces, ce ne sont pas les registraires de l'état civil, mais deux fonctionnaires parlementaires — le directeur général des élections du Québec et le directeur général des élections de la Colombie-Britannique — qui ont fait des déclarations publiques — l'un d'entre eux, en tout cas, en a fait une devant un comité parlementaire. Le texte montre qu'il s'est engagé à mettre sa liste à notre disposition afin de nous permettre de faire des mises à jour. Il effectue ses propres mises à jour grâce aux archives médicales et aux dossiers d'immatriculation de véhicules. Pour que sa liste soit utilisable, il a aussi besoin de données concernant les nouveaux citoyens au Québec, et ces données lui seront fournies par les autorités fédérales. Je me sens donc assez à l'aise devant la situation actuelle mais je dois reconnaître que ce n'est peut-être pas suffisant pour les honorables sénateurs.

Le sénateur Lynch-Staunton: Permettez-moi de poser ma question sous une autre forme. À supposer que la loi ait été adoptée, pourriez-vous vous assurer de la coopération de tout le monde... je ne parle pas simplement de la prise d'un engagement mais de la manière dont les données seront fournies, dont elles seront extraites, dont elles seront entrées, et cetera? Combien de temps faudra-t-il pour que chaque province, chaque territoire et les deux ministères fédéraux donnent une forme suffisamment concrète à leur engagement pour que vous soyez assurés d'obtenir les données dont vous avez besoin pour assurer une révision constante du registre?

M. Kingsley: Je vous remercie d'avoir bien voulu reformuler votre question, monsieur le sénateur. Il ne faut pas oublier que le projet de loi prévoit que le système de tenue à jour du registre devra être totalement opérationnel à l'automne 1997. Cela signifie que, d'ici là, nous devons étudier les bases de données dont nous avons d'ailleurs déjà une certaine idée car beaucoup d'entre elles nous ont été fournies. D'ici là, il faudra également que le contrat qui fait actuellement l'objet d'un appel d'offres soit conclu. Nous évaluons actuellement les offres et espérons parvenir à une décision au début de janvier. Il s'agit de contrats avec le secteur privé pour la conception de systèmes et de logiciels qui permettront de recevoir les données qui sont toutes informatisées dans les provinces et de les rendre compatibles avec le système fédéral.

Le sénateur Lynch-Staunton: Là n'est pas la question, monsieur Kingsley. Je m'étonne d'apprendre que vous ayez lancé un appel d'offres de systèmes pour un programme qui n'a pas encore été approuvé par le Parlement. Cela me paraît plutôt présomptueux.

M. Kingsley: Excusez-moi, sénateur.

Senator Lynch-Staunton: Did I understand you to say that you are asking for bids from the private sector to develop programs and to implement this?

Mr. Kingsley: There is a specific clause in the bid — and I knew you would be asking the question — which says that if Bill C-63 does not come into being, the bid falls.

Senator Lynch-Staunton: That still surprises me. However, I am not surprised by what is going on in this government.

How can you convince us that the firm agreements you need to allow a proper and accurate revision to be made under this bill can be in place for the fall of 1997, for example, when the whole thing kicks in?

Mr. Kingsley: Senator, I have attempted to answer that question to the best of my ability right now.

Senator Lynch-Staunton: No, you have not.

Mr. Kingsley: To the best of my ability, I have, yes.

Senator Lynch-Staunton: You have said that you have had good conversations, positive exchanges and certain commitments. I am saying: Will Quebec be on side by September or October 1997? Will Ontario be on side? Will all the details be put in place to allow the revision process to proceed as intended? We are not faulting the idea of a permanent voters list. On the contrary, we support it. What concerns us is that the revision to that list may be faulted or handicapped by the fact that the jurisdictions that are asked to collaborate with it will not all be there. How do you offset that?

Mr. Kingsley: I attempted to answer the question as best as I understood it, sir. I have the confidence through the commitments that have been made directly to me —

Senator Lynch-Staunton: Do you have any commitments in writing that you can table here from the chief electoral officer or the minister responsible in a particular province to the effect that, yes, as soon as your bill is in place, you can count on us that everything will be taken care of?

Mr. Kingsley: That can be tabled with this committee. I have a letter from the chief electoral officer of British Columbia. There is the testimony from the chief electoral officer of Quebec wherein this is clearly stated. It is part of the public regard now.

Senator Lynch-Staunton: Are all the agreements to be made at that level or will there be political input? Is not ministerial approval essential in some of these cases or will all of the agreements be between experts on all sides?

Mr. Kingsley: The minister appeared yesterday and told you about the political commitment that he had obtained through his exchanges.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si j'ai bien compris, vous avez dit que vous aviez invité le secteur privé à présenter des offres d'élaboration de programmes pour la mise en oeuvre de ce projet.

M. Kingsley: Une clause précise — je savais que vous alliez poser la question — stipule que si le projet de loi C-63 n'est pas adopté, l'offre devient caduque.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ma surprise demeure entière mais cette façon de faire ne m'étonne pas de la part de ce gouvernement.

Comment pouvez-vous nous assurer que les accords fermes nécessaires pour vous permettre d'effectuer la révision précise, exacte et appropriée prévue par ce projet de loi existeront, l'automne prochain, par exemple, lorsque le système doit devenir opérationnel?

M. Kingsley: Sénateur, j'ai essayé de répondre de mon mieux à votre question.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce n'est pas vrai.

M. Kingsley: Si, j'ai fait de mon mieux.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous avez dit que vous avez eu des entretiens et des échanges positifs avec vos interlocuteurs et que vous avez obtenu certains engagements de leur part. Voici ce que je voudrais savoir: le Québec sera-t-il de la partie en septembre ou en octobre 1997? Et l'Ontario? Tous les détails seront-ils réglés pour que le processus de révision puisse démarrer comme prévu? Nous ne critiquons pas l'idée d'une liste permanente des électeurs, bien au contraire. Ce qui nous inquiète c'est que la révision de cette liste puisse être prise en défaut ou compromise par le fait que toutes les administrations à la collaboration desquelles on fait appel ne seront pas présentes. Qu'avez-vous prévu pour éviter cela?

M. Kingsley: J'ai essayé de répondre de mon mieux à votre question, monsieur. Les engagements qui ont été pris directement avec moi me donnent l'assurance...

Le sénateur Lynch-Staunton: Pouvez-vous déposer ici des engagements écrits du directeur général des élections ou du ministre responsable d'une province qui confirment que, dès que votre projet de loi aura été approuvé, vous pourrez compter sur leur entière collaboration?

M. Kingsley: Ces documents pourront être déposés au comité. J'ai une lettre du directeur général des élections de la Colombie-Britannique. Il y a aussi le témoignage très clair du directeur général des élections du Québec. Tout cela appartient maintenant au domaine public.

Le sénateur Lynch-Staunton: Tous les accords seront-ils conclus à ce niveau ou y aura-t-il une participation au niveau politique? L'autorisation ministérielle n'est-elle pas indispensable dans certains de ces cas ou sera-t-il suffisant d'avoir des accords entre les experts de toutes les parties concernées?

M. Kingsley: Le ministre a comparu hier et vous a parlé des engagements qu'il a pu obtenir sur le plan politique.

Senator Lynch-Staunton: He repeated what you said, that is, he has received some good feedback but he has nothing in writing to show us.

I am taking too much time, Madam Chair, on this particular area.

The Chair: Your questions are quite in order, senator. Continue, please.

Senator Lynch-Staunton: I do not want to take away time from others unless you think we are coming back.

The Chair: We are trying to negotiate something as you speak.

Senator Lynch-Staunton: As far as I am concerned, the missing element is that we are being asked to support something which we feel has a great deal of good to it, but in order to implement it there are too many pieces missing to do it at this time. Why this rush? Why not have this measure come into effect in April 1998? Why does it have to be April 1997? Why is there this rush?

Mr. Kingsley: I will answer this way, Madam Chair. I am working on the basis of predetermined work programs which we can also share with this committee. They indicate how every day will be utilized to implement this measure. Even though we will be exceedingly busy, personally, I do not feel that we are being rushed in any way, shape or form. If that were not the case, I could not have acquiesced to the time frames contained in this bill. If I felt anything to the contrary, I would be the first one to tell you that as your Chief Electoral Officer. I am an officer of Parliament.

Senator Lynch-Staunton: The government has decided that it wants the thing to go into effect and that the last list be done on the old basis in April. You have to cope with that; I wish you well.

It would seem to me that if we change that to a later date, it would give you much more time to put the whole system into effect. In that way, you could get the agreements and have the thing explained with all the time needed to your colleagues in the other provinces and territories. Then, come a certain time when everything is in place, we could go ahead with the permanent list. We seem to be going in reverse. We have the thing in place but we cannot get it going. We do not know whether we will get it going in time. That is what concerns us.

Senator Gigantès: Assuming that you want the process to be completed and functioning by the autumn of 1997, you would not be able to do that if you asked for bids after everything else is in place. It is only prudent to ask for bids earlier, is it not, with the understanding that if there is no political approval and it is not passed by Parliament, then the bids fall. Is that right?

Senator Lynch-Staunton: The same applies to agreements. You can sign them before a bill is passed.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il a répété ce que vous venez de dire, à savoir, qu'il avait obtenu des réactions positives mais qu'il n'a aucun document écrit à nous présenter.

Je crains avoir consacré trop de temps à cette question, madame la présidente.

La présidente: Vos questions sont tout à fait pertinentes, sénateur, veuillez continuer.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne voudrais pas prendre du temps à d'autres, à moins que vous pensiez qu'on puisse se réunir à nouveau.

La présidente: C'est précisément ce que nous essayons de négocier tandis que vous parlez.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pour moi, l'élément manquant, c'est qu'on nous demande d'appuyer une chose qui nous semble bonne à plusieurs égards, mais pour la mise en oeuvre, il y a trop de pièces manquantes pour l'instant. Pourquoi une telle hâte? Pourquoi une telle mesure ne pourrait-elle pas entrer en vigueur en avril 1998? Pourquoi faut-il que ce soit avril 1997? Pourquoi une telle hâte?

M. Kingsley: Je répondrai de la façon suivante, madame la présidente. Les activités se déroulent dans le cadre de programmes de travail prévus d'avance que nous pouvons également montrer au comité. On y précise les activités quotidiennes pour la mise en oeuvre de la mesure. Même si nous allons être très occupés, je ne crois pas, personnellement, qu'on nous presse, absolument pas. Si c'était le cas, je n'aurais pas pu accepter les délais prévus dans le projet de loi. Si je n'étais pas de cet avis, je serais le premier à vous en informer en ma qualité de directeur général des élections. Je suis un haut fonctionnaire du Parlement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le gouvernement a décidé que cela devait être mis en oeuvre et que la dernière liste devrait être faite selon l'ancien système en avril. Vous devez respecter cela et je vous souhaite bonne chance.

Il me semble que si on reportait ce délai à une date ultérieure, vous auriez beaucoup plus de temps pour mettre en place tout le système. Vous pourriez de cette façon obtenir les ententes voulues et expliquer la chose en prenant tout le temps nécessaire à vos collègues des autres provinces et des territoires. Une fois que tout sera en place, on pourra adopter la liste permanente. Nous semblons procéder à l'inverse. La chose est en place, mais nous ne pouvons pas lancer le processus. Nous ne savons pas si cela pourra se faire au moment voulu. C'est ce qui nous inquiète.

Le sénateur Gigantès: En supposant que vous vouliez que le processus soit terminé et en état de fonctionner à l'automne de 1997, cela ne serait pas possible si vous demandiez des soumissions une fois que tout le reste est en place. La simple prudence veut que l'on demande des soumissions plus tôt, ne croyez-vous pas, étant entendu que s'il n'y a pas d'approbation politique et que si le texte n'est pas adopté par le Parlement, les soumissions deviennent caduques. C'est bien cela?

Le sénateur Lynch-Staunton: Il en va de même pour les ententes. Vous pouvez les signer avant l'adoption du projet de loi.

Senator Gigantès: Is it not always a bit of an egg-and-chicken proposition? You have to have something in place to get something else in place. Is that not the way things are done rather than have everything cast in stone before we move?

Mr. Kingsley: I think I alluded to this earlier. I also want to do it in a way that is clear to the committee. Where jurisdictions felt at ease in signing things with us, we went ahead and did that. That is why we are proceeding with the Ontario department responsible for motor vehicles during the course of the next few weeks. This has been in the works and it will come to fruition. If Bill C-63 does not pass, the agreement will fall.

In terms of bids — I have been around for over six years. We had to deal with the referendum legislation. We had to deal with massive changes to Bill C-114. In both cases, after the laws were passed, we were able to put out a notice within a matter of two months stating that the legislation was ready for implementation.

The only way we were able to do that was to plan in anticipation of program delivery without incurring any expenditures.

Senator Gigantès: If you had not done that, you would not have been able to do in the previous cases what you actually did.

Mr. Kingsley: In my view, we would not, no.

Senator Gigantès: If you had not acted in the previous cases the way you are acting now, you would not have had those past successes.

Mr. Kingsley: No.

Senator Bryden: As an officer of Parliament and the person in the organization responsible for this most central aspect of our democracy, is it your view that you are satisfied that you can implement the proposals that are there and to keep the list up to date for the purposes of conducting any electoral event if the bill passes within the time frames that you have indicated?

Mr. Kingsley: I wish to assure all parliamentarians in this house and in the Senate that if ever there were a government bill that proposed something that I could not implement, I would say so and I would say so publicly at a committee hearing like this.

Obviously, the time frames contained in that bill are time frames that I can meet as Chief Electoral Officer of Canada. That is based on my whole career, not just at Elections Canada which is already seven years now.

Senator Lynch-Staunton: Do you mean that you are confident that you will get the agreements that you have not reached so far?

Mr. Kingsley: Yes, sir, I am.

Senator Gigantès: You built a whole hospital, did you not?

Le sénateur Gigantès: Ne s'agit-il pas un peu toujours de savoir qui de l'oeuf ou de la poule est arrivé le premier? Il faut que quelque chose soit en place pour qu'autre chose puisse se mettre en place. N'est-ce pas de cette façon que l'on procède au lieu de fixer tout de façon définitive avant de commencer à agir?

M. Kingsley: Je crois y avoir fait allusion plus tôt. Je veux le redire pour que ce soit clair pour le comité. Dans les régions où l'on était prêt à signer quelque chose avec nous, nous l'avons fait. C'est pourquoi nous allons agir avec le ministère ontarien responsable des véhicules automobiles au cours des prochaines semaines. La chose est en gestation et elle arrivera à éclosion. Si le projet de loi C-63 n'est pas adopté, l'entente deviendra caduque.

Pour les soumissions... je suis à mon poste depuis plus de six ans. Il nous a fallu nous occuper de la législation relative aux référendums. Il nous a fallu apporter de gros changements au projet de loi C-114. Dans les deux cas, après l'adoption des lois, nous avons pu publier un avis dans les deux mois indiquant que la législation était prête à être appliquée.

La seule façon d'arriver à cela a consisté à planifier avant l'application des programmes, sans engager de dépenses.

Le sénateur Gigantès: Si vous ne l'aviez pas fait, vous n'auriez pas pu arriver aux résultats que vous avez obtenus dans les deux cas précédents.

M. Kingsley: C'est ce que je crois.

Le sénateur Gigantès: Si vous n'aviez pas agi comme vous le faites maintenant dans les deux cas précédents, vous n'auriez pas connu le succès que vous avez eu.

M. Kingsley: Non.

Le sénateur Bryden: En votre qualité de haut fonctionnaire du Parlement et de membre de l'organisation responsable de cet élément primordial de notre démocratie, pensez-vous pouvoir mettre en oeuvre les propositions qui sont faites et garder la liste à jour en vue de mener à bien une élection, si le projet de loi est adopté, dans le délai que vous avez mentionné?

M. Kingsley: Je tiens à garantir à tous les parlementaires de la Chambre et du Sénat que si un projet de loi d'initiative gouvernementale proposait quelque chose que je ne puisse pas mettre en oeuvre, je le dirais et je le dirais publiquement dans le cadre d'une audience de comité comme celle-ci.

Il est clair que les délais mentionnés dans le projet de loi sont des délais que je peux respecter en tant que directeur général des élections du Canada. C'est ainsi que j'ai agi tout au long de ma carrière, et pas seulement à Elections Canada où je suis depuis sept ans déjà.

Le sénateur Lynch-Staunton: Voulez-vous dire que vous êtes sûr que vous allez obtenir les ententes que vous n'avez pas pu conclure jusqu'ici?

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Gigantès: Vous avez construit tout un hôpital, je crois?

Mr. Kingsley: It was on time and under budget.

The Chair: I want to alert senators that I am trying to negotiate with the whips to meet back in this room this afternoon at 4 o'clock while the Senate is sitting. If you hear anything in the house to that effect, you will know what it is based on.

Senator Milne: Mr. Kingsley, perhaps to partially allay Senator Lynch-Staunton's concerns, is it not so that if you do an enumeration come next April, that enumeration would still be good until a year from April, for another 12 months, as is the case under the existing system? Under the existing system, it would be good for 12 months. It would be within the 80 per cent accuracy range.

Even if some of these agreements are delayed to some extent, we are still no worse off than the last election list for a year and a half.

Mr. Kingsley: One must remember the testimony provided by Ms Charles to that effect as well. Yes, there is a reliability factor which is supposed to be higher than that. We clearly demonstrated in 1993 that without touching a list at all, even with knowledge that we had because we were not authorized by law, we were able to carry out a general election. Quebec was an exception because we did not have the Quebec lists on computers. The Chief Electoral Officer had not computerized his list then. For three-quarters of Canada, we were able to do it.

I should mention that the acceptance or the comfort level that we have established was based on the 1993 general election. We felt that this was something that people would recognize as acceptable.

I understand there were some comments about anecdotal references having been made, but I am not aware, other than Mr. Milliken's conceptual preoccupations, of any other party or any candidate calling me. I even verified that this morning. At the debriefing of all our returning officers, this was not brought forward as an issue.

I thought that establishing the comfort level at the same level as the 1993 lists became then a reasonable exercise which people would accept.

[Translation]

Senator Nolin: Regarding Quebec — you have twice referred to the availability of the list — a computerized list of electors is in fact available and was used at the time of the referendum.

Mr. Kingsley: The list of electors was automated around the time of the referendum in Quebec. No such list existed in 1992 and 1993.

Senator Nolin: I understand that, but the list is now available.

Mr. Kingsley: Pardon me, a computerized list is currently available.

Senator Nolin: That is correct.

M. Kingsley: Dans le délai prévu et dans les limites budgétaires fixées.

La présidente: Je tiens à signaler aux sénateurs que j'essaie de négocier avec les whips une nouvelle réunion pour 16 h cet après-midi, dans cette salle, pendant que le Sénat siégera. Si vous entendez parler à la Chambre, vous saurez de quoi il retourne.

Le sénateur Milne: Monsieur Kingsley, pour dissiper un peu les inquiétudes du sénateur Lynch-Staunton, n'est-il pas vrai que si vous procédez à un recensement en avril prochain, il resterait valable pendant un an à partir d'avril, 12 autres mois, comme c'est le cas avec le système actuel? Selon le système actuel, il resterait valable 12 mois. Et il resterait dans la marge de tolérance de 80 p. 100.

Même si certaines de ces ententes sont retardées un peu, nous avons toujours la liste de la dernière élection pour un an et demi.

M. Kingsley: Il faut aussi se rappeler du témoignage de Mme Charles à ce sujet. Oui, le facteur de fiabilité devrait être supérieur. Nous avons clairement montré en 1993 que sans toucher à la liste, même avec les connaissances que nous avions car nous n'avions pas d'autorisation légale, nous avons pu mener à bien une élection générale. Le Québec a été une exception parce que nous n'avions pas les listes québécoises sur ordinateur. Le directeur général des élections n'avait pas informatisé sa liste à ce moment-là. Mais pour les trois quarts du Canada, nous avons pu le faire.

Je dois préciser que ce qui nous a paru acceptable se fondait sur l'élection générale de 1993. Il nous a semblé que la population pouvait juger cela acceptable.

Je crois que quelques mentions anecdotiques ont été faites, mais que je sache, indépendamment des inquiétudes conceptuelles de M. Milliken, aucun autre parti ni candidat ne m'a appelé. J'ai même vérifié ce matin. À la séance de compte rendu de tous les directeurs de scrutin, personne n'a dit que cela constituait un problème.

Il m'a semblé qu'en reprenant quelque chose d'aussi acceptable que les listes de 1993, on proposait quelque chose que la population pouvait admettre.

[Français]

Le sénateur Nolin: Sur la question du Québec — ça fait deux fois que vous réferez à la disponibilité de la liste — il y a une liste disponible sur disquette au Québec. Il y a une banque de données qui contient la liste des électeurs, entre autres, qui a été utilisée au moment du référendum.

M. Kingsley: C'est à partir de ce moment que la liste a été informatisée au Québec. Elle ne l'était pas en 1992 et 1993.

Le sénateur Nolin: Oui, je comprends, mais elle est disponible.

M. Kingsley: Pardon, elle est informatisée présentement.

Le sénateur Nolin: Oui.

Mr. Kingsley: The chief electoral officer has indicated that he is in the process of producing a permanent list. However, a permanent list does not yet exist, merely an automated one. He is in the process of developing updating mechanisms with partners in the health care field.

Senator Nolin: However, the basic list is available.

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Nolin: And the legislative provisions are in place to assist him in this endeavour.

Mr. Kingsley: The legislative provisions are in place to allow him to move forward and update the list retroactively. This is nonetheless a formidable task, considering the number of moves that have occurred in the past year-and-a-half. Given the current timetable, he believes the list will be available in May of 1997.

[English]

The Chair: Mr. Côté will be here on Thursday for you to ask specific questions of him.

Senator Milne: Mr. Kingsley, did I hear you correctly to say that, at any time, someone can direct that their name "and" address or did you say their name "or" address can be deleted from the list?

Mr. Kingsley: The name and address can be deleted.

Senator Milne: I was somewhat concerned, as I mentioned yesterday, about women in shelters who are attempting to keep their names off any lists whatsoever so they cannot be found.

Mr. Kingsley: There are several mechanisms whereby they can achieve that. If they somehow get on the register, they can get off the register without having their right to vote affected. When they go in to be registered on polling day, whether it is an advance poll or a regular poll, they can stipulate that they do not want to be on the list; so their right to vote will not be affected. That will be respected.

Senator Milne: You anticipate municipalities and school boards eventually using these lists. I do not really see how these lists could be relevant to them. Municipalities have no requirement for citizenship on their voters lists. In some school boards, there is a definite requirement for a person's religion to be known. I do not see these lists as potential money-makers for you in the future, whatsoever. Provinces may want them, but I am not sure about municipalities and school boards.

Mr. Kingsley: The Federation of Canadian Municipalities strongly endorsed this project because they understood that if you have it computerized and if you have 95 per cent of the electorate or 95 per cent of the addresses where electors live, then it becomes an important tool that can save you a lot of money in your own efforts to register electors.

Senator Milne: Electors are defined differently in municipalities and school boards than they are federally and provincially.

M. Kingsley: Le directeur général des élections, tel qu'il l'a indiqué, est en train de développer une liste permanente à ce moment-ci. Mais sa liste permanente n'existe pas encore, c'est une liste informatisée. Il est en train de développer les mécanismes de mise à jour, avec ses partenaires de la santé.

Le sénateur Nolin: La liste de base est disponible.

M. Kingsley: La liste de base est disponible, oui.

Le sénateur Nolin: Et les dispositions législatives sont en place pour l'aider à faire son travail.

M. Kingsley: Il a les dispositions législatives pour lui permettre d'aller de l'avant et la mettre à jour rétroactivement — ce qui est une tâche quand même importante, quand on pense aux déménagements qui ont eu lieu il y a un an et demi — il parle de sa mise en disponibilité à partir du mois de mai 1997, selon ses échéances actuelles.

[Traduction]

La présidente: M. Côté sera présent jeudi et vous pourrez lui poser des questions précises.

Le sénateur Milne: Monsieur Kingsley, vous ai-je bien entendu dire qu'à n'importe quel moment, quiconque peut demander que son nom «et» son adresse soient enlevés de la liste, ou est-ce son nom «ou» son adresse?

M. Kingsley: Le nom et l'adresse peuvent être enlevés.

Le sénateur Milne: Comme je l'ai déjà dit hier, je m'inquiète quelque peu des femmes qui se trouvent dans des foyers d'accueil et qui essayent de faire disparaître leur nom de toute liste pour qu'on ne puisse pas les trouver.

M. Kingsley: Il y a plusieurs mécanismes qui permettent de le faire. Si elles figurent sur le registre, on peut les enlever sans modifier leur droit de vote. Lorsqu'elles vont se faire inscrire le jour du scrutin, qu'il s'agisse d'un scrutin par anticipation ou d'un scrutin ordinaire, elles peuvent préciser qu'elles ne veulent pas être sur la liste; leur droit de vote ne sera donc pas touché. Il sera respecté.

Le sénateur Milne: Vous pensez que les municipalités et les conseils scolaires vont sans doute utiliser ces listes. Je ne vois pas en quoi ces listes pourraient leur être utiles. Pour figurer sur les listes électorales des municipalités il n'est pas nécessaire de donner une preuve de sa citoyenneté. Dans certains conseils scolaires, on doit connaître la religion de la personne. Je ne vois vraiment pas comment ces listes pourraient nous rapporter de l'argent à l'avenir. Il se peut que les provinces les veuillent, mais je ne suis pas sûr que ce soit le cas des municipalités et des conseils scolaires.

M. Kingsley: La Fédération canadienne des municipalités est très favorable à ce projet car elle a compris que si la liste est informatisée et que si l'on a 95 p. 100 de l'électorat ou 95 p. 100 des adresses des électeurs, cela devient un outil important qui peut vous permettre d'économiser beaucoup d'argent lorsque vous essayez d'inscrire les électeurs.

Le sénateur Milne: La définition des électeurs n'est pas la même pour les municipalités et les conseils scolaires que pour les gouvernements fédéral et provinciaux.

Mr. Kingsley: I agree, but I am still saying that there is value there. I met personally with the Big City Mayors caucus. They were most interested because they see an opportunity. Eventually, they may find a way of utilizing our data and supplementing it with the additional data they need. That will be their challenge, but it is there as a possibility.

The Chair: That varies from province to province, Senator Milne. Certainly in Manitoba, you would find lists to be extremely compatible one with the other because of our particular rules on school boards and municipalities. That is a side comment.

Senator Murray: Mr. Kingsley, there are two issues I wish to cover. I am quite confident I can cover at least one of them in the time remaining. The first one has to do with the enfranchisement of Canadian religious missionaries who are posted abroad.

Yesterday, when Mr. Gray was here, I derived some hope and encouragement from him on this matter. I thought that he was hinting quite strongly at what, with great respect to the legal advisors, I would consider a sensible interpretation of the act. Here is the situation.

Forty years ago, I might have gone to Geneva or Paris and been hired on the staff of the World Health Organization or the Food and Agricultural Organization or the OECD. I might have stayed there all these years, never set foot back in Canada. However, I would still be entitled to vote in federal elections by reason of the fact that employees of international organizations to which Canada belongs are designated specifically as having the right to vote.

Missionaries are not so designated. Although they are sent abroad from a church or religious organization, a congregation of some kind in Canada, and although they may have homes here and come back every year or two years for weeks or months, a few months to visit their family or to go back to their congregation, and although they qualify under the provision that they intend to return here, eventually to reside, if they are out of Canada for more than five years, consecutively, they are disqualified.

I was toying with the idea of bringing an amendment to designate them. I have someone working on that now. That would not be necessary if you and your legal advisors would put some meat on the bones of Mr. Gray's instinctive response of yesterday. You can do that off the cuff, Mr. Girard, if you wish, or you can write us a letter.

If you think that, as Mr. Gray suggested, they are already qualified to vote; that they are not in a situation where they are prevented from voting — I am inviting you to give me a legal opinion which will save me the trouble of bringing an amendment on this point.

Senator Nolin: They are still abroad.

The Chair: He wants to be convinced.

M. Kingsley: Je suis d'accord, mais je maintiens que cette liste a une certaine valeur. J'ai rencontré personnellement le Caucus des maires des grandes villes. Cela les a beaucoup intéressés car ils voient là une possibilité. Ils pourraient trouver le moyen d'utiliser nos données et de les compléter avec les données supplémentaires dont ils ont besoin. Ce sera à eux de relever ce défi, mais c'est une possibilité qui existe.

La présidente: Cela varie d'une province à l'autre, sénateur Milne. Il est clair qu'au Manitoba, les listes pourraient être très compatibles en raison des règles particulières qui régissent les conseils scolaires et les municipalités. C'était une remarque en passant.

Le sénateur Murray: Monsieur Kingsley, il y a deux questions que j'aimerais aborder. Étant donné le temps qu'il nous reste, je suis sûr que nous pourrions traiter la première. Elle concerne l'admission au suffrage des missionnaires canadiens qui sont en poste à l'étranger.

Hier, lorsque M. Gray était ici, j'ai eu quelques espoirs et j'ai cru déceler certains encouragements à ce sujet. Je crois qu'il a fait allusion de façon assez sentie à ce que, avec tout le respect qui est dû aux conseillers juridiques, j'estime être une interprétation judicieuse de la loi. Voilà la situation.

Il y a 40 ans, j'aurais pu aller à Genève ou à Paris et être engagé comme membre du personnel de l'Organisation mondiale de la santé, de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture ou de l'OCDE. J'aurais pu rester là-bas pendant tout ce temps sans jamais remettre les pieds au Canada. Mais j'aurais encore le droit de voter aux élections fédérales parce que les employés des organisations internationales dont le Canada est membre sont désignés précisément comme ayant le droit de vote.

Les missionnaires ne sont pas désignés de la même façon. Bien qu'ils soient envoyés à l'étranger par une église ou une organisation religieuse, une congrégation quelconque du Canada, et bien qu'ils puissent avoir un domicile ici et revenir tous les ans ou tous les deux ans pour quelques semaines ou quelques mois, quelques mois pour rendre visite à leur famille ou revenir dans leur congrégation, et bien qu'ils répondent à la disposition voulant qu'ils aient l'intention de revenir ici pour y résider ultérieurement, s'ils vivent en dehors du Canada pendant plus de cinq années consécutives, ils perdent leur droit.

Je caressais l'idée de proposer un amendement pour les désigner. Quelqu'un est en train de s'en occuper pour moi en ce moment. Ce ne serait pas nécessaire si vous ou vos conseillers juridiques étoffiez un peu la réponse instinctive qu'a donnée M. Gray hier. Vous pouvez le faire de façon impromptue, monsieur Girard, si vous le souhaitez, ou vous pouvez nous écrire une lettre.

Si vous pensez, comme l'a laissé entendre M. Gray, qu'ils ont déjà le droit de voter, qu'ils ne sont pas dans une situation où on puisse les empêcher de voter... je vous invite à me donner une interprétation juridique qui m'évite la peine d'apporter un amendement à ce stade.

Le sénateur Nolin: Ils sont encore à l'étranger.

La présidente: Il veut être convaincu.

Mr. Kingsley: I understood the purport of the question. First, I would like to have a chance between this meeting and the next one to review the matter in more detail with Mr. Girard. In the meantime, I do wish to ensure that committee members appreciate what happened under Bill C-114.

Elections Canada was at the table during the *in camera* sessions with the committee of the House of Commons when it was considering this, the Hawkes committee, and it was Senator Prud'homme who raised that very same point about missionaries. The committee had an opportunity to deliberate.

Senator Prud'homme: I was then a member of the House.

Mr. Kingsley: Right. The committee then had an opportunity to deliberate specifically concerning missionaries. It was the majority view of that committee that they were not to be excluded from the five-year limit, that it was deliberate what they were doing about diplomats and others.

I felt it my duty to share there with you. The matter was considered specifically by that committee.

Senator Prud'homme: However, the matter was not rejected.

Mr. Kingsley: Just so that you know, I will come back whenever we reconvene and I will provide an answer on the other aspect of that question, sir.

Senator Pearson: I was one of those diplomats who had been excluded and then got a vote, but I also paid taxes in Canada, et cetera. If you open up the question to missionaries, why not to aid workers, why not to every Canadian abroad? It seems to me that that is a completely separate question, one which would require a new bill that included all Canadians, as the Americans do.

Senator Murray: Aid workers might be covered, depending upon who they are working for.

Senator Pearson: The definition of missionary, let us not get into that.

Mr. Kingsley: I think we are back to the deliberations of Bill C-114.

Senator Bryden: Could you just tell us on what basis in your recollection the committee decided not to try to include missionaries when you were deliberating on Bill C-114?

Mr. Kingsley: In accordance with a discussion I had this morning with my people in that respect, after they had a chance to review some of the documents they had in their possession regarding those deliberations, I think part of it had to do with the definition of a missionary. We have a traditional view, but that is because we may have traditional churches in mind. The definition of missionary was part of the deliberations.

M. Kingsley: J'ai bien compris la portée de la question. J'aimerais tout d'abord avoir la possibilité, entre cette réunion et la prochaine, de revoir la question de façon plus approfondie avec M. Girard. Dans l'intervalle, je veux m'assurer que les membres du comité comprennent ce qui s'est passé du fait du projet de loi C-114.

Élections Canada était représenté pendant les séances à huis clos du comité de la Chambre des communes lorsqu'il étudiait la question, il s'agit du comité Hawkes, et c'est le sénateur Prud'homme qui a soulevé cette même question au sujet des missionnaires. Le comité a eu la possibilité d'en discuter.

Le sénateur Prud'homme: J'étais alors député.

M. Kingsley: C'est exact. Le comité a alors eu la possibilité de discuter précisément de la question des missionnaires. De l'avis de la majorité des membres du comité, on ne doit pas les exclure de la limite de cinq ans, et c'est délibérément que l'on prévoit le traitement des missionnaires et des autres.

Je crois qu'il était de mon devoir de vous faire part de cela. La question a été étudiée précisément par ce comité.

Le sénateur Prud'homme: Mais la question n'a pas été rejetée.

M. Kingsley: À simple titre d'information, je reviendrai lorsque nous nous réunirons à nouveau et je vous donnerai ma réponse sur l'autre aspect de la question, monsieur.

Le sénateur Pearson: J'ai fait partie de ces diplomates qui ont été exclus et qui ont ensuite obtenu le droit de vote, mais je payais également des impôts au Canada. Si on admet les missionnaires, pourquoi par ceux qui travaillent pour l'aide internationale, pourquoi pas tous les Canadiens de l'étranger? Il me semble que c'est une question tout à fait distincte, qui exigerait un nouveau projet de loi valable pour tous les Canadiens, comme c'est le cas aux États-Unis.

Le sénateur Murray: Ceux qui travaillent pour l'aide internationale peuvent être couverts selon l'organisme pour lequel ils travaillent.

Le sénateur Pearson: N'entamons pas la discussion sur la définition du missionnaire.

M. Kingsley: Je crois que cela nous ramène aux discussions du projet de loi C-114.

Le sénateur Bryden: D'après vos souvenirs, pouvez-vous simplement nous dire sur quoi s'est fondé le comité pour décider de ne pas essayer d'inclure les missionnaires lorsque vous discutiez du projet de loi C-114.

M. Kingsley: À la suite d'une discussion que j'ai eue ce matin avec mes collaborateurs sur le sujet, après avoir passé en revue certains documents qu'ils possédaient concernant ces délibérations, je crois que cela avait en partie à voir avec la définition du missionnaire. Nous avons un point de vue traditionnel, mais c'est sans doute parce que nous avons des églises traditionnelles à l'esprit. La définition du missionnaire faisait partie des délibérations.

The other matter discussed related to the difference between a missionary and an aid worker, someone who is going out on behalf of missionary institutions outside the country. Also, what if someone has been out of the country for 35 years? How relevant is their knowledge about what is going on?

Senator Murray: That applies to the FAO or WHO.

Mr. Kingsley: Please keep in mind that I am only answering the question. I am not signifying agreement or disagreement here, because I have not been asked if I agree or disagree with anything.

Senator Beaudoin: Section 3 of the charter says that every eligible citizen of Canada has the right to vote in federal and provincial elections. We have to have a good reason to remove the right to vote from a citizen of this country. The tendency, since 1982, has been to give the right to vote to many persons who were excluded.

Senator Murray: Including prisoners.

Senator Beaudoin: I am surprised by this debate. We cannot make distinctions between citizens. Whether a citizen is a missionary or a diplomat, it does not matter — as long as that person is a Canadian citizen, he or she should have the right to vote.

I agree that some exceptions are in agreement with section 1 in a free and democratic society. For example, the Chief Electoral Officer, if I am not mistaken, does not vote.

Mr. Kingsley: That is right.

Senator Beaudoin: In some provinces, he or she does. In my opinion, each time there is an exception, it is quite debatable.

Mr. Kingsley: Yes. The point is well taken, senator. I am sure it was part of the consideration. That is why five years was arrived at. You are proposing to say: Does five years apply? Is five years a reasonable limit? That is another issue.

Senator Beaudoin: If you apply it to a diplomat, why not to a missionary? Section 15 says that we are all equal before the law.

Senator Prud'homme: I followed the debate for 30 years. I know what Senator Beaudoin says is absolutely true, except that we made exceptions. The difference is that there are 2 million Canadians in the United States who could claim to be Canadians. We agonized for months on this question.

I was opposed to signing a blank cheque; I was against it. I lost that debate. We decided that they had to show intention of returning to Canada. By writing a future intention of coming back, they could be allowed to vote.

There are many Canadian citizens abroad whose intention it is to remain Canadian. Missionaries are among our greatest diplomats. They have a great interest in Canada; but they cannot vote. They have told us time and again that they would like to be eligible to vote. They have an interest in Canada, but their duty is abroad. They have a domicile in Canada more than someone who is retired in California or Florida. I think something can be done

L'autre question abordée portait sur la différence entre un missionnaire et un travailleur de l'aide internationale, quelqu'un qui sort du pays pour représenter des oeuvres missionnaires. Et qu'en est-il lorsque quelqu'un a vécu en dehors du pays 35 ans? Quelle connaissance a-t-il de ce qui se passe?

Le sénateur Murray: Cela vaut pour la FAO et l'OMS.

M. Kingsley: N'oubliez pas que je ne fais que répondre à la question. Je ne vous dis pas si je suis d'accord ou non, car on ne m'a pas demandé si je l'étais pour quoi que ce soit.

Le sénateur Beaudoin: L'article 3 de la Charte stipule que tout citoyen canadien admissible a le droit de vote pour les élections fédérales et provinciales. Il nous faut donc de bonnes raisons pour ôter le droit de vote à un citoyen de notre pays. Depuis 1982, la tendance a été de donner le droit de vote à de nombreuses personnes qui étaient auparavant exclues.

Le sénateur Murray: Y compris les détenus.

Le sénateur Beaudoin: Je suis surpris de cette discussion. On ne peut pas faire de différence entre les citoyens. Qu'un citoyen soit missionnaire ou diplomate, peu importe — dans la mesure où cette personne est un citoyen canadien, elle devrait avoir le droit de vote.

Je conviens que certaines exceptions sont conformes à l'article 1 dans une société libre et démocratique. Par exemple, le directeur général des élections, si je ne m'abuse, ne vote pas.

M. Kingsley: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Dans certaines provinces, il vote. À mon avis, chaque fois qu'il y a une exception, c'est tout à fait discutable.

M. Kingsley: Oui. Vous avez tout à fait raison, monsieur. Je suis sûr qu'on en a tenu compte. C'est pourquoi nous sommes arrivés à cette limite de cinq ans. Vous vous proposez donc de poser les questions suivantes: la limite de cinq ans s'applique-t-elle? Est-ce une limite raisonnable? C'est une autre affaire.

Le sénateur Beaudoin: Si vous l'appliquez à un diplomate, pourquoi pas à un missionnaire? L'article 15 stipule que nous sommes tous égaux devant la loi.

Le sénateur Prud'homme: Voilà 30 ans que je suis le débat. Je sais que ce que dit le sénateur Beaudoin est tout à fait vrai, mais nous avons fait des exceptions. La différence c'est qu'il y a deux millions de Canadiens aux États-Unis qui pourraient prétendre être Canadiens. Nous nous sommes battus pendant des mois sur cette question.

Je ne voulais pas signer un chèque en blanc. J'étais contre. J'ai perdu. Nous avons décidé qu'il fallait qu'ils prouvent leur intention de revenir au Canada. Avec une intention mise par écrit de revenir au Canada à l'avenir, on pourrait les autoriser à voter.

Il y a de nombreux citoyens canadiens à l'étranger dont l'intention est de rester Canadiens. Les missionnaires sont parmi nos plus grands diplomates. Ils s'intéressent beaucoup au Canada, mais ils ne peuvent pas voter. Ils nous ont dit à maintes reprises qu'ils aimeraient avoir le droit de vote. Ils s'intéressent au Canada, mais leur devoir est à l'étranger. Ils ont davantage un domicile au Canada que ceux qui prennent leur retraite en

about that. If it is not done, a private member's bill from the Senate could do the job.

Senator Murray: We could do it through an amendment to this bill.

The Chair: Honourable senators, I will adjourn this session, by agreement.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, December 10, 1996

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-63, to amend the Canada Elections Act, the Parliament of Canada Act and the Referendum Act, met this day at 4:08 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Sharon Carstairs (*Chair*) in the Chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, we will continue with our deliberations on Bill C-63 with the same three witnesses whom we heard earlier today.

Unless anyone has an objection, I will ask Mr. Peter Grant, Broadcast Arbitrator, who was scheduled to appear before us tomorrow, to join us at the table. Seeing no objections, I welcome Mr. Grant.

Mr. Kingsley will begin with a few remarks.

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, Elections Canada: Thank you, Madam Chair. I am always grateful for the opportunity to talk to honourable senators about what is going on with the Elections Act. In fact, I would be happy to appear before you even more often to share with you our plans at Elections Canada.

Let me say that my purpose in appearing before a Senate committee is not to defend or to offend a particular statute or proposal, but to answer factually, as best I can, all of the questions put to me. I assure you that that is what I intend to continue to do.

Senator Murray: Madam Chair, before the lunch break I had raised the question of enfranchisement of Canadian missionaries, and Mr. Kingsley agreed to come back with a statement on the position of Elections Canada on this matter. I invite him to do so now.

Mr. Kingsley: Very briefly, section 51.1 of the statute states:

Any of the following persons may vote in accordance with Schedule II, namely:

(d) a person who has been absent from Canada for less than five consecutive years and who intends to return to Canada as a resident;

Californie ou en Floride. Je crois qu'on peut faire quelque chose à ce sujet. Si on ne le fait pas, un projet de loi d'initiative parlementaire pourrait le permettre.

Le sénateur Murray: On pourrait le faire en proposant un amendement au projet de loi.

La présidente: Chers collègues, je vais lever la séance comme convenu.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 10 décembre 1996

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-63, Loi modifiant la Loi électorale du Canada, la Loi sur le Parlement du Canada et la Loi référendaire, se réunit aujourd'hui à 16 h 08 pour en faire l'examen.

Le sénateur Sharon Carstairs (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous continuerons nos délibérations sur le projet de loi C-63 avec les mêmes trois témoins que nous avons entendus plus tôt aujourd'hui.

À moins que vous ayez des objections, je demanderai à M. Peter Grant, arbitre en matière de radiodiffusion, qui devait comparaître demain, de se joindre à nous à la table. Comme je ne vois aucune objection, je souhaite la bienvenue à M. Grant.

M. Kingsley commencera en nous présentant quelques remarques.

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, Élections Canada: Je vous remercie, madame la présidente. Je suis toujours reconnaissant d'avoir l'occasion de parler aux honorables sénateurs de la Loi sur les élections. En fait, je serais heureux de comparaître devant vous plus souvent pour vous faire part de nos plans à Élections Canada.

Je tiens à dire que l'objet de ma comparution devant le comité sénatorial n'est pas de défendre ni d'attaquer une loi ou une proposition particulière mais de répondre de façon factuelle, du mieux que je le peux, à toutes les questions que vous me poserez. Je tiens à vous assurer que c'est ce que j'ai l'intention de continuer à faire.

Le sénateur Murray: Madame la présidente, avant la pause de midi, j'ai soulevé la question de l'admission au droit de vote des missionnaires canadiens. M. Kingsley a accepté de revenir avec une déclaration faisant état de la position d'Élections Canada à ce sujet. C'est ce que je l'invite à faire maintenant.

M. Kingsley: Très brièvement, le paragraphe 51.1 de la loi énonce:

Peuvent voter en conformité avec l'annexe II:

d) les électeurs qui sont absents du Canada depuis moins de cinq années consécutives et qui ont l'intention de revenir au Canada;

We have interpreted that literally at Elections Canada so far. It may be possible — and I wish to be very clear that we have not had a final legal determination of this — to include any Canadian who returns to Canada for whatever length of time. However, if they have not returned to Canada for five consecutive years, then the right to vote, in accordance with the statute as it is now written, must be removed. I have no choice on the matter. That is clear.

Senator Gigantès: What about section 3 of the charter?

Mr. Kingsley: I want to make it clear that the Chief Electoral Officer of Canada cannot make a judgment as to whether a section of the statute is in accordance with the charter. I have no right to do that. Otherwise, you would really be concerned with your Chief Electoral Officer.

The Chair: Could I get some clarification on this? Are you saying that it might be possible for, let us say, a missionary in South Africa to come home, spend a period of one month at his missionary house in Canada, and use that as the beginning of another five-year absentee period from Canada?

Mr. Kingsley: After preliminary review, which occurred between two o'clock and four o'clock this afternoon, I am saying that that is something that we think we can consider positively.

Senator Murray: Of course, the person in question would also have to intend to return here eventually at the end of his missionary labours. I think we have made some progress on this matter. The man who wrote to Ms Jan Brown, MP, who brought the matter up in the House of Commons — and I think I can use his name because she did so in the House of Commons — the Reverend Brian Rude, is a missionary in El Salvador. As it happens, I saw a copy of a letter that he had written to Ms Brown, in the course of which he said, "I have property in your riding, and more than that, I was back for three or four months last summer," et cetera. He had written to Elections Canada and had heard back from Marc Douville who said that on the basis of the facts that he had, Reverend Rude was not eligible. I think we are making some headway on this matter. Perhaps I will not have to propose an amendment at all.

Could your legal advisor draft something for us on this matter?

Mr. Kingsley: In terms of an interpretation as I have just described it?

Senator Murray: Yes. I am a bit beyond my depth here, but I think it was clear on the record that this would be the way that Elections Canada would interpret this section: On the basis of a set of facts like this, we would close the book and move on.

Mr. Kingsley: I will take that under advisement in the sense that we have provided a preliminary view based on two hours of review of the matter. We will consider it, and come back to you very quickly.

Senator Murray: That would be helpful.

Nous avons interprété cette disposition de façon littérale à Elections Canada jusqu'à présent. Il peut être possible... et je tiens à préciser que nous n'avons pas eu de décision judiciaire finale à ce sujet, d'inclure des Canadiens qui reviennent au Canada pour quelque période que ce soit. Cependant, s'ils ne sont pas revenus au Canada pendant cinq années consécutives, alors le droit de vote, conformément au libellé actuel de la loi, doit leur être retiré. Je n'ai pas le choix à ce sujet. Cela est clair.

Le sénateur Gigantès: Que se passe-t-il en ce qui concerne l'article 3 de la charte?

M. Kingsley: Je tiens à préciser que le directeur général des élections du Canada ne peut pas déterminer si un article de la loi est conforme à la charte. Je n'ai aucun droit de le faire. Autrement, vous seriez en droit de vous poser des questions au sujet de votre directeur général des élections.

La présidente: Pourrais-je obtenir certains éclaircissements à ce sujet? Êtes-vous en train de dire qu'il pourrait être possible par exemple, pour un missionnaire en Afrique du Sud de revenir au Canada, de passer une période d'un mois à sa maison mère au Canada et d'utiliser cela comme le début d'une autre période d'absence de cinq ans du Canada?

M. Kingsley: Après un examen préliminaire, qui a eu lieu entre 14 heures et 16 heures, je considère que c'est une nette possibilité.

Le sénateur Murray: Bien entendu, la personne en question devrait également avoir l'intention de revenir au Canada à la fin de son service missionnaire. Je pense que nous avons fait certains progrès sur cette question. L'auteur de la lettre adressée à Mme Jan Brown, la députée qui a soulevé la question à la Chambre des communes — et je crois que je peux utiliser son nom parce qu'elle l'a utilisé à la Chambre des communes — le révérend Brian Rude, est missionnaire au Salvador. Il se trouve que j'ai lu une copie d'une lettre qu'il avait écrite à Mme Brown où il disait: «J'ai une propriété dans votre circonscription et qui plus est, j'ai été de retour trois ou quatre fois l'été dernier», et cetera. Il avait écrit à Elections Canada et Marc Douville lui avait répondu qu'en fonction des faits dont il disposait, le révérend Rude n'avait pas le droit de voter. Je pense que nous sommes en train de faire certains progrès à ce sujet. Je n'aurai peut-être pas à proposer de modification du tout.

Est-ce que votre conseiller juridique pourrait nous rédiger quelque chose là-dessus?

M. Kingsley: Vous voulez dire une interprétation de ce que je viens de décrire?

Le sénateur Murray: Oui. Cela dépasse un peu ma compétence, mais je pensais qu'il était clairement indiqué que ce serait la façon dont Elections Canada interpréterait cet article: en fonction d'une série de faits comme ceux-là, nous pourrions fermer le dossier et passer à autre chose.

M. Kingsley: Je prendrai cela en délibération car nous vous avons fourni une opinion préliminaire après avoir examiné la question pendant deux heures. Nous allons y réfléchir et nous vous ferons bientôt part de nos conclusions.

Le sénateur Murray: Cela serait utile.

Senator Bryden: After your consideration, if someone says that your interpretation is too broad, it then would be up to that person to challenge it.

Mr. Kingsley: That is how it would be. They can seek a court injunction against my interpretation.

Senator Bryden: It would seem to me that that would be a fairly difficult stance for anyone to take. One would be saying, "No, we do not want this person to have the right to vote." It would seem to me that that would be an untenable position for a political organizer or whoever to take in most instances. That interpretation, if it is broad enough, makes good sense to me.

Senator Pearson: It would not be limited to missionaries; it would apply to any Canadian.

Mr. Kingsley: It would apply to any Canadian.

Senator Gigantès: Is there not a five-year limit on naturalized Canadians who leave the country?

The Chair: Not if they have become Canadian citizens. There is a limit for a landed immigrant, Senator Gigantès.

Senator Beaudoin: I agree with you, Mr. Kingsley, that you have to apply the law as it is, but, of course, you have a great discretion. If you, as Chief Electoral Officer, interpret a particular statute in a particular way, while your interpretation certainly may be challenged, you have the absolute right to say, "This is the way we interpret the statute in our department." I do not see anything wrong with that.

Obviously, if you are convinced that one article is debatable and may contravene section 3 of the charter, there is nothing you can do except to report what you think about it. Your interpretation is always there because, from the way I read the Canada Elections Act, the discretion of the Chief Electoral Officer is very broad. As a matter of fact, you have even an emergency power in some circumstances. I just want to say that for the record that, while I agree with you, that you cannot change the law, you do have a certain power of interpretation which, of course, is subject to interpretation by the courts.

Senator Murray: Madam Chair, I am happy that Mr. Grant is at the table today because I have some questions as to how the proposed regime, with regard to the allocation of broadcast time and so forth, will work. This is really what I want to discuss. I hope I can do so succinctly because it is rather complex. I have written out a lot of material here that I will try to get through quickly.

Sections 307, 310 and 311, I believe, of the current act provide that every broadcaster has to come up with 6.5 hours of broadcast time for the benefit of the registered political parties over a 28-day period. This broadcast time is allocated among the different parties according to a mathematical formula in the act. For example, in the current situation the Liberal Party would have 126 minutes, the Reform Party would have 54 minutes, and the Conservatives would have 36 minutes.

Le sénateur Bryden: Après votre examen, si quelqu'un juge que votre interprétation est trop générale, ce serait à cette personne de le contester.

M. Kingsley: C'est ce qui se produirait. Elle devrait demander une injonction au tribunal pour contester mon interprétation.

Le sénateur Bryden: Il me semble qu'il serait difficile pour quiconque d'adopter une telle position. On se trouverait à dire: «Non, nous ne voulons pas que cette personne ait le droit de vote». Il me semble que dans la plupart des cas, ce serait une position intenable pour un organisateur politique ou qui que ce soit d'autre. Cette interprétation, si elle est suffisamment large, me semble logique.

Le sénateur Pearson: Elle ne se limiterait pas aux missionnaires mais s'appliquerait à n'importe quel Canadien.

M. Kingsley: Elle s'appliquerait à n'importe quel Canadien.

Le sénateur Gigantès: N'y a-t-il pas une limite de cinq ans pour les Canadiens naturalisés qui quittent le pays?

La présidente: Pas s'ils sont devenus des citoyens canadiens. Il existe une limite pour un immigrant reçu, sénateur Gigantès.

Le sénateur Beaudoin: Je conviens avec vous, monsieur Kingsley, que vous avez appliqué la loi telle qu'elle existe, mais bien entendu, vous avez un grand pouvoir discrétionnaire. Si, à titre de directeur général des élections, vous donnez une interprétation particulière d'une loi particulière, bien que votre interprétation puisse certainement être contestée, vous avez le droit absolu de déclarer: «C'est la façon dont notre ministère interprète la loi». Je ne vois rien à redire à cela.

Manifestement, si vous êtes convaincu qu'un article est discutable et risque d'enfreindre l'article 3 de la charte, tout ce que vous pouvez faire, c'est exprimer votre opinion à ce sujet. Votre interprétation demeure car si je comprends bien la Loi électorale du Canada, le pouvoir discrétionnaire du directeur général des élections est très vaste. En fait, vous disposez d'un pouvoir d'urgence dans certaines circonstances. Je tiens simplement à préciser que tout en convenant avec vous que vous ne pouvez pas changer la loi, vous avez un certain pouvoir d'interprétation qui, bien sûr, est assujéti à l'interprétation des tribunaux.

Le sénateur Murray: Madame la présidente, je suis heureux que M. Grant soit parmi nous aujourd'hui parce que j'ai certaines questions sur la façon dont fonctionnera le régime proposé, en ce qui concerne la répartition du temps d'antenne et ainsi de suite. C'est vraiment la question dont je veux discuter. J'espère que je peux le faire succinctement car c'est une question assez complexe. J'ai beaucoup de matière à aborder et j'essaierai de faire vite.

Les articles 307, 310 et 311, je crois, de la loi actuelle prévoient que les radiodiffuseurs doivent libérer 6 heures et demie de temps d'antenne à l'intention des partis politiques enregistrés sur une période de 28 jours. Ce temps d'antenne est réparti parmi les grands partis selon une formule mathématique prévue par la loi. Par exemple, dans la situation actuelle, le Parti libéral disposerait de 126 minutes, le Parti réformiste de 54 minutes et les Conservateurs de 36 minutes.

If any party does not buy its full allocation, what is left over can be made available to other parties on a proportionate basis.

However, the amount of time allocated to each political party has normally been the maximum that that party can purchase. Is that correct? That was the case in 1993.

Mr. Peter S. Grant, The Broadcasting Arbitrator: Prior to the Reform Party decision, yes.

Senator Murray: I will come to that.

The process was that the parties would have to present the notice of their broadcast plans — that is, what commercial times they wanted to buy and how a party wanted to use the broadcast time allocated to it — to the broadcasters and the networks within 10 days of a writ being issued for an election. After that was done, the broadcaster had three days to respond to the party regarding the party's wish list and another three days were provided for negotiations between the broadcaster and the party. Failing an agreement, section 315(3) would be invoked and you, the Broadcast Arbitrator, would make a decision forthwith. I will return to this later because I think it is important

Under what I call the old regime — that is, under the present act — this all had to be settled within a maximum of 16 days from the date on which the writ was issued. If a maximum of 10 days was allowed for a party to put in its notice, three days for the broadcaster to respond, three days for negotiation and then the arbitration, if required, that comes to about 16 days. It all had to be settled before the blackout was lifted. In a 47-day writ, with 28 days allowed for broadcast, the blackout was lifted on day 19. Is that right? On the 19th day after the issuance of the writ, under a 47-day writ, the blackout was lifted. I will come back to that because it is an important point in terms of what you are proposing in the new regime.

The legislative scheme in the Canada Elections Act sought to limit the amount of time that would be available for broadcast advertising. It sought to ensure that the time was allocated fairly among the parties, and it sought to provide for arbitration of conflicts. The allocation of time was key to this legislative framework.

We now come to the Reform Party case that went to the courts. This regime was enforced by sections 319(c) and 320, which made it an offence for a broadcaster to sell more time to a party than the allocation that had been made under the act. A broadcaster could not sell and a party could not buy more time than was allocated under the act.

In the Reform Party case, the Alberta Court of Appeal, on March 10, 1995, struck down the offence provisions, 319(c) and 320. I am asking one of you to confirm that the 6.5 hours provided for under the act to be allocated among the parties is no longer a maximum. Is that correct?

Si un parti n'utilise pas le plein temps d'antenne qui lui est attribué, le temps qui reste peut être mis à la disposition des autres partis de façon proportionnelle.

Cependant, le temps d'antenne attribué à chaque parti politique était normalement le temps maximum que chaque parti pouvait acheter. Est-ce exact? C'était le cas en 1993.

M. Peter S. Grant, arbitre en matière de radiodiffusion: Avant la décision rendue dans l'affaire du Parti réformiste, oui.

Le sénateur Murray: Je vais y arriver.

Selon le processus, les partis devaient communiquer leurs plans de radiodiffusion — c'est-à-dire le temps publicitaire qu'ils voulaient acheter et la façon dont un parti voulait utiliser le temps d'antenne qui lui était attribué — aux radiodiffuseurs et aux réseaux dans les dix jours suivant l'émission d'un bref d'élection. Une fois cela fait, le radiodiffuseur disposait de trois jours pour répondre au parti concernant ses préférences. Trois autres jours étaient prévus pour les négociations entre le radiodiffuseur et le parti. En l'absence d'unanimité, on invoquait alors le paragraphe 315(3) et vous, l'arbitre en matière de radiodiffusion, deviez prendre une décision sans tarder. J'y reviendrai plus tard car j'estime que c'est un point important.

En vertu de ce que j'appellerai l'ancien régime — c'est-à-dire en vertu de la loi actuelle — tout cela devait être réglé dans un maximum de 16 jours à partir de la date à laquelle le bref avait été émis. Si on prévoit un maximum de dix jours pour qu'un parti présente son avis, trois jours pour que le radiodiffuseur réponde, trois jours pour la négociation, puis l'arbitrage, au besoin, cela fait environ 16 jours. Tout devait être réglé avant que la période d'interdiction soit levée. Dans le cas d'un bref de 47 jours, avec 28 jours prévus pour la radiodiffusion, la période d'interdiction était levée le dix-neuvième jour. Est-ce exact? Le dix-neuvième jour suivant l'émission du bref, s'il s'agissait d'un bref de 47 jours, la période d'interdiction était levée. Je reviendrai sur ce point car j'estime qu'il est important, compte tenu de ce que vous proposez dans le nouveau régime.

Le régime législatif prévu par la Loi électorale du Canada visait à limiter la période de publicité radiophonique afin d'assurer une répartition équitable du temps d'antenne parmi les partis et prévoir l'arbitrage des conflits. La répartition du temps était un élément essentiel de ce cadre législatif.

Nous arrivons maintenant à l'affaire du Parti réformiste qui a été portée devant les tribunaux. L'application de ce régime était assurée par les articles 319(c) et 320, qui prévoyaient qu'un radiodiffuseur commet une infraction s'il vend plus de temps d'antenne à un parti qu'il n'est tenu d'en libérer en vertu de la loi. Donc, un radiodiffuseur ne pouvait pas vendre et un parti ne pouvait pas acheter plus de temps d'antenne que celui attribué en vertu de la loi.

Dans l'affaire du Parti réformiste, le 10 mars 1995, la Cour d'appel de l'Alberta a annulé les dispositions relatives aux infractions, soit les articles 319(c) et 320. J'aimerais que l'un de vous confirme que les six heures et demie prévues par la loi, qui doivent être réparties parmi les partis, ne constituent plus un maximum. Est-ce exact?

Mr. Grant: You are absolutely right. The 6.5 hours is no longer a cap. However, the 6.5 hours continues to be a minimum entitlement at the lowest commercial rates for prime time. There could well be stations that would not be prepared to make any time available over and above what they must make available under the statute. It is up to the stations to decide whether to sell time in excess of that.

Senator Murray: I appreciate that. The 6.5 hours and the allocation thereof becomes a minimum, not a maximum. But in striking down the offence provisions, the court has knowingly created a situation in which there is no limit to the amount of time that can be sold by any broadcaster or bought by any party. Is that a correct statement?

Mr. Grant: No. This would still be subject to the election expenses.

Senator Murray: The overall election expenses but, if you wanted to spend all your money on broadcast advertising, you could do so, as matters now stand.

Mr. Grant: Yes.

Senator Murray: The relevance of the time allocation is that, instead of a maximum, it is a basic minimum entitlement.

Mr. Grant: Yes. One other implication remains in the act for the allocation of the paid time.

Senator Murray: Yes, I understand that.

Mr. Grant: That is used for allocating free time.

Senator Murray: I appreciate that point, too.

When the parties file their broadcast advertising plans for the next election, will these plans relate only to the 6.5 hours that have been divided among them under the formula or will their plans relate to all the time that they wish to buy, including any time they may wish to buy in excess of their allocation, since they are not limited to the allocation? What will the rule be?

Mr. Grant: They are free to request from the stations more time than I have allocated to them out of the 6.5 hours. If they wanted to develop a comprehensive plan to put to the stations, they would be free to do so, but a station would not be obliged by law to furnish them more than the amount that has been allocated to them under the formula. It would be up to the station to decide whether it had excess time to sell and at what price it would sell it.

I do not think anything precludes a party from putting it all together in one request but, as a matter of law, they would not have an entitlement except with respect to the minutes that are allocated to them under the act.

Senator Murray: Thank you.

Could you tell us for the record what provisions of what act would prevent a broadcaster from playing favourites with regard to excess time? The broadcaster is obliged to make available 36 minutes to the Conservative Party — and perhaps I should refer to party "A" and party "B", but you get the sense of my question. If it is entirely up to the broadcaster, is there some fairness doctrine in the Broadcasting Act, or in any other act, to

M. Grant: Vous avez tout à fait raison. Ces six heures et demie ne représentent plus un maximum mais continuent d'être un minimum d'heures allouées aux tarifs commerciaux les plus bas aux heures de grande écoute. Il est fort possible que des stations ne soient pas disposées à libérer plus de temps d'antenne que celui qui doit être libéré en vertu de la loi. C'est aux stations de décider de vendre du temps d'antenne supplémentaire.

Le sénateur Murray: Je comprends cela. Les six heures et demie qui doivent être réparties deviennent un minimum et non un maximum. Mais en annulant les dispositions relatives aux infractions, le tribunal a sciemment créé une situation où le temps d'antenne qu'un radiodiffuseur peut vendre et qu'un parti peut acheter n'est plus limité. Est-ce exact?

M. Grant: Non. Cela continuerait d'être assujéti aux dépenses électorales.

Le sénateur Murray: Les dépenses électorales générales mais si on voulait dépenser tout cet argent en publicité radiophonique, ce serait possible, dans l'état actuel des choses.

M. Grant: Oui.

Le sénateur Murray: Donc, le temps réparti auquel on a droit devient un minimum au lieu d'un maximum.

M. Grant: Oui. Il reste une autre disposition dans la loi concernant la répartition du temps.

Le sénateur Murray: Oui, je comprends cela.

M. Grant: Elle est utilisée pour attribuer le temps gratuit.

Le sénateur Murray: Je comprends cela aussi.

Lorsque les partis présentent leurs plans de publicité radiophonique pour la prochaine élection, ces plans auront-ils trait uniquement aux six heures et demie qui ont été réparties entre eux selon la formule prévue ou à la totalité du temps qu'ils souhaitent acheter, y compris un excès du temps d'émission attribué puisqu'ils ne sont plus limités au temps attribué? Quelle sera la règle?

M. Grant: Ils sont libres de demander aux stations plus de temps que celui qui leur a été attribué à même les six heures et demie. S'ils veulent établir un plan détaillé à présenter aux stations, ils sont libres de le faire mais une station n'est pas obligée par la loi de leur fournir plus que le temps qui leur a été attribué en vertu de la formule. Il appartiendrait à la station de décider si elle a un excès de temps à vendre et le tarif auquel elle le vendrait.

À mon avis, rien n'empêche un parti de tout inclure dans une même demande mais légalement, il n'aurait droit qu'aux minutes qui lui sont allouées en vertu de la loi.

Le sénateur Murray: Je vous remercie.

Pourriez-vous nous préciser les dispositions de la loi qui empêcheraient un radiodiffuseur de faire du favoritisme pour ce qui est d'attribuer du temps en sus? Le radiodiffuseur est tenu de libérer 36 minutes pour le Parti conservateur... et je devrais peut-être parler du parti «A» et «B», mais vous voyez où je veux en venir. Si cette décision appartient entièrement au radiodiffuseur, la Loi sur la radiodiffusion ou toute autre loi prévoit-elle une

prevent a broadcaster from making more time available to a party which he supports and not to another party which he does not support?

Mr. Grant: You almost addressed that in your reference to the Broadcasting Act. As far as time beyond the time allocated under the Canada Elections Act is concerned, the only discipline on broadcasters would come from the Broadcasting Act.

Under this proposed amendment, the CRTC would be required to issue guidelines to broadcasters within two days.

They have done so in each election. They have wrestled from time to time with what I will call a general principle of affording equity, which is often not defined much more precisely than that.

However, the commission has established that broadcasters have an obligation to treat political parties equitably. It has also said that, if stations in exercising their discretion were to utilize the allocation levels that I had set, the commission would find that acceptable. I imagine that the commission might also find other approaches acceptable.

Senator Murray: Do you mean with regard to the excess time?

Mr. Grant: Yes. I believe, however, that a station would have to prove to the CRTC that its practices were equitable.

Senator Murray: Does your role now as Broadcasting Arbitrator relate only to the 6.5 hours that will be divided up by you under the act, or do you say that you have the authority to arbitrate requests from the parties for time in excess of the 6.5 hours?

Mr. Grant: No. I take the view that I would only have jurisdiction over the 6.5 hours.

Senator Murray: In respect of any party which has put its entire wish list in, you will have to cut off at some point and say, "No, I can only arbitrate in respect of the time which has been allotted to you."

Mr. Grant: I can only order a station to carry time.

Senator Murray: This could be rather complex if, as you suggested, they put in their entire wish list. If they want to purchase more time than they have been allocated and they include it all in the same document, you could have a difficult time if you were called upon to arbitrate.

Mr. Grant: That is right. However, I suppose I would just look at the allocation. If a party has been allocated 36 minutes, but they have asked for 48 minutes, and the station comes back and says, "I am afraid we can only give you 32 minutes," I will order the station to give the party 36 minutes; there is no question about that. I do not think I would have the jurisdiction to order the station to give more.

doctrine d'équité quelconque pour empêcher un radiodiffuseur de mettre plus de temps à la disposition d'un parti qu'il appuie plutôt qu'à un autre qu'il n'appuie pas?

M. Grant: Vous y avez presque répondu en mentionnant la Loi sur la radiodiffusion. En ce qui concerne le temps accordé en sus du temps attribué en vertu de la Loi électorale du Canada, l'unique sanction dont pourraient faire l'objet les radiodiffuseurs proviendrait de la Loi sur la radiodiffusion.

En vertu de l'amendement proposé, le CRTC serait tenu d'émettre des lignes directrices à l'intention des radiodiffuseurs dans les deux jours.

C'est ce qu'ils ont fait à chaque élection. Ils se sont débattus de temps à autre avec ce que j'appelle un principe général d'équité, qui souvent n'est pas défini de façon beaucoup plus précise que cela.

Cependant, le conseil a établi que les radiodiffuseurs avaient une obligation de traiter les partis politiques équitablement. Il a également déclaré que si les stations dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire utilisaient les niveaux d'attribution que j'avais établis, le conseil considérerait cela acceptable. J'imagine que le conseil pourrait également trouver d'autres méthodes acceptables.

Le sénateur Murray: Est-ce que vous voulez dire par rapport à l'excès de temps?

M. Grant: Oui. Je crois toutefois qu'une station devrait prouver au CRTC que ses méthodes sont équitables.

Le sénateur Murray: Est-ce que votre rôle actuel d'arbitre en matière radiodiffusion ne se rapporte qu'aux six heures et demie qui seront réparties par vous en vertu de la loi ou considérez-vous avoir l'autorité d'arbitrer les demandes présentées par les partis pour obtenir plus de temps que les six heures et demie prévues?

M. Grant: Non. Je considère que ma compétence s'étend uniquement aux six heures et demie.

Le sénateur Murray: En ce qui concerne tout parti qui a présenté sa liste de préférences ou d'intentions, vous devrez trancher à un certain moment et dire: «Non, je ne peux me prononcer qu'en ce qui concerne le temps qui vous a été attribué».

M. Grant: Je ne peux qu'ordonner à une station de donner du temps d'émission.

Le sénateur Murray: Cela pourrait être assez compliqué si, comme vous l'avez laissé entendre, ils déposent «leur liste complète de souhaits». S'ils veulent acheter plus de temps que ce qui doit leur être libéré et qu'ils incluent tout cela dans le même document, vous pourriez avoir des problèmes si l'on vous demandait de servir d'arbitre.

M. Grant: C'est exact. Toutefois, je suppose que je jetterais un coup d'oeil à l'allocation du temps. Si un parti s'était vu libérer 36 minutes mais qu'il en demandait 48 et que la station revenait et disait: «Je suis désolé, je puis vous donner 32 minutes seulement», j'ordonnerais à la station de donner 36 minutes au parti. Je ne crois pas que j'aurais le pouvoir d'ordonner à la station de lui en libérer davantage.

Senator Murray: I would think you would be called upon to arbitrate not so much on the question of a station refusing to sell a party its full allocation as in respect of what time of day, for example, the party wanted its announcements.

Mr. Grant: That is right. If they want a minute on the *Seinfeld* show and they are pushed into *Canada AM*, I will tell the station to put it on *Seinfeld*.

Senator Murray: I watch the latter, but not the former.

What is your position with regard to the lowest rate, Mr. Grant? Section 321(a) requires broadcasters to charge the parties their lowest prime time rate for the purchase of allocated time, whatever that may be. As I understand it, it is a rather arbitrary call on the part of the stations as to what their lowest rate is. At any rate, they are required to charge the lowest rate. Is it your position that this rate applies to the 6.5 hours provided for under the bill, or will it also apply to any time in excess of a party's allocation?

Mr. Grant: My thinking is that it would apply only to the 6.5 hours. If a station were to be inequitable in terms of its rate for excess time, it would have to defend its actions before the CRTC, as a general matter of equity.

Senator Murray: I used to know something about the way these rate cards operate. Once you are over the 6.5 hours, a station would be quite within its rights to say, "Look, we charge a low rate to advertisers who sign a contract to advertise with us over a longer period. We are talking here about a few spots over a 28-day period. We will charge you the full rate."

Mr. Grant: Three years ago the CRTC changed its criteria for television. For the first time, it decided to categorize political advertising as non-commercial time. That was a real windfall for broadcast stations. The general rule is that you cannot run more than 12 minutes of commercial time per hour. If you were forced by this system to drop in political ads, then you would preempt commercial time.

I understand that, when the stations receive requests for political advertising, they will do their utmost try to run that advertising in place of program time rather than ad time so that they do not diminish their overall revenue but, in fact, increase it.

Senator Murray: With regard to the blackout, the key decision that has been made by the framers of this bill is that there will be 28 days of broadcasting permitted in both a 47-day writ and a 36-day writ. The blackout in the 36-day writ will be lifted after the eighth day.

My question is directed to Mr. Kingsley and his legal advisors, although I am quite happy to have any free legal advice on the point from anyone. How do you know that the blackout, provisions for which are contained in section 48 of the act, is constitutional? Section 213, which governed the blackout on third parties, was struck down by the Alberta Court of Appeal in the *Sommerville* case in June 1996.

Le sénateur Murray: Je crois qu'on vous demanderait d'agir comme arbitre, pas tant pour un refus de la part d'une station de vendre à un parti toutes les heures auxquelles il a droit, mais plutôt pour la période de la journée au cours de laquelle, par exemple, le parti voudrait avoir du temps d'antenne.

M. Grant: C'est exact. Si le parti veut une minute pendant l'émission *Seinfeld* et qu'on leur impose *Canada AM*, je dirais à la station de diffuser le message pendant *Seinfeld*.

Le sénateur Murray: Je regarde la dernière émission, mais pas la première.

Quelle est votre position au sujet du tarif le plus bas, monsieur Grant? Le paragraphe 321a) exige des radiodiffuseurs qu'ils fassent payer aux partis le tarif le plus bas pour l'achat du temps libéré, peu importe ce que celui-ci puisse être. C'est un peu arbitraire que de laisser les stations fixer leur tarif le plus bas. De toute façon, elles sont tenues de faire payer le tarif le plus bas. Selon vous, ce tarif s'applique-t-il aux 6,5 heures prévues dans le projet de loi ou s'appliquera-t-il aussi à tout ce qui dépasse le temps libéré pour un parti?

M. Grant: Je crois que celui-ci ne s'appliquerait qu'aux 6,5 heures. Si une station devait être injuste en ce qui a trait pour les heures excédentaires, elle devrait se justifier devant le CRTC, question d'équité.

Le sénateur Murray: J'avais l'habitude de m'y connaître un peu sur le fonctionnement de ces cartes de tarif. Dès qu'un parti dépasse les 6,5 heures, une station serait tout à fait justifiée de lui dire: «Nous chargeons un taux réduit aux annonceurs qui signent un contrat à plus long terme. Nous parlons ici de quelques spots publicitaires répartis sur une période de 28 jours. Nous vous chargerons le plein tarif.»

M. Grant: Il y a trois ans, le CRTC a changé ses critères pour la télévision. Pour la première fois, il a décidé de classer la publicité politique dans la catégorie du temps non commercial. Ce fut une véritable aubaine pour les stations de radiodiffusion. La règle limite à 12 minutes par heure le temps commercial. Si, en vertu du système, on vous obligeait à passer des annonces politiques, vous empiéteriez alors sur le temps commercial.

Je crois comprendre que, lorsque les stations reçoivent des demandes de publicité politique, elles font tout ce qu'elles peuvent pour diffuser cette publicité à la place de temps d'émission plutôt que de temps de publicité. Loin de diminuer ainsi leur revenu global, elles l'augmentent en fait.

Le sénateur Murray: En ce qui concerne l'interruption, la décision qui a été prise par les rédacteurs de ce projet de loi, c'est de permettre 28 jours de radiodiffusion tant pour un bref de 47 jours que de 36 jours. L'interruption dans le deuxième cas sera levée après le huitième jour.

Ma question s'adresse à M. Kingsley et à ses conseillers juridiques, même si un avis juridique de n'importe qui sur ce point me donnerait satisfaction. Qu'est-ce qui vous dit que l'interruption, les dispositions contenues à l'article 48 de la loi, est constitutionnelle? L'article 213, qui régissait l'interruption en ce qui a trait aux tiers, a été abrogée en juin 1996 par la Cour d'appel de l'Alberta dans l'affaire *Sommerville*.

If you have the act in front of you, you will see that sections 48 and 213 are not all that different. Section 213, which relates to third parties, was struck down; section 48 refers to the political parties. We are now in a situation where section 213 has been struck down and for at least eight or nine days third parties — interest groups, advocacy groups, whoever — can be pounding the Dickens out of the political parties on the air without restriction. The political parties cannot respond with advertising until day eight, if they are lucky enough to have all their ducks in order and are able to get air time.

If section 213 is unconstitutional, how do you know that section 48 is constitutional?

Mr. Jacques Girard, Director of Legal Services, Elections Canada: It is difficult, obviously, to determine whether a provision in the legislation is constitutional. What I do know from being in charge of applying the legislation is that there is a presumption of constitutionality. Until such time as this section is declared unconstitutional, it is deemed to be constitutional. That is the way we have applied it, and that is the way the broadcaster will apply it.

At some time in the future a court may decide that, since section 213 was declared unconstitutional, section 48 is unconstitutional as well.

Senator Murray: I appreciate that. I do not know what could have been done, but I am sure something could have been done by the government since the *Sommerville* judgment to provide some certainty here. All it will take in the middle of the next election is for a willing party and a willing broadcaster to say, "We will not sit here and have the National Citizens' Coalition, Bob White or whoever buying time and attacking us. We do not think this provision is constitutional anyway. We will buy an ad. Will you sell us an ad?" "Yes," and then we will be on the air, and then we will be into court immediately.

Senator Gigantès: Is that what the Tories are planning to do?

Senator Murray: It just occurred to me, as a matter of fact.

Senator Gigantès: Senator Tkachuk is shaking his head in assent very energetically.

Senator Murray: There is a further blackout which relates to broadcast time only, and that is that a party cannot get on the air until at least five days have elapsed from the filing of its plan. That is a blackout within a blackout.

Under the new proposals, from the day the writ is issued, the party will have 10 days to file its plan, as under the present act. Broadcasters will have two days to respond. There will be two days to negotiate, and, failing an agreement, the arbitrator will decide forthwith.

Si vous avez le texte de la loi sous les yeux, vous verrez que les articles 48 et 213 ne sont pas du tout différents. L'article 213, qui se rapporte aux tiers, a été abrogé; l'article 48 porte sur les partis politiques. Nous nous trouvons maintenant dans la situation où l'article 213 a été abrogé et que, pendant au moins huit ou neuf jours, les tiers — groupes d'intérêts, groupes de défense et que sais-je encore — peuvent se jeter à bras raccourcis sur les partis politiques, sur les ondes, sans une restriction. Les partis politiques ne peuvent réagir avant huit jours en passant une annonce publicitaire, s'ils sont assez veinards pour que toutes leurs affaires soient en ordre et s'ils peuvent obtenir du temps d'antenne.

Si l'article 213 est inconstitutionnel, comment savez-vous qu'il n'en va pas de même pour l'article 48?

M. Jacques Girard, directeur des Services juridiques, Élections Canada: Il est bien sûr difficile de déterminer si une disposition de la loi est constitutionnelle. Ce que je sais en tant qu'administrateur de la loi, c'est que l'on présume de la constitutionnalité. Tant que cet article ne sera pas déclaré inconstitutionnel, il est considéré comme étant conforme à la Constitution. C'est ainsi que nous l'appliquons et c'est ainsi que l'appliquera le radiodiffuseur.

Il se peut qu'un jour un tribunal décide que, étant donné que l'article 213 a été déclaré inconstitutionnel, l'article 48 l'est tout autant.

Le sénateur Murray: J'en suis bien conscient. Je ne sais pas ce qu'on aurait pu faire, mais je suis sûr que le gouvernement aurait pu prendre des dispositions depuis le jugement *Sommerville* pour éclaircir la situation. Tout ce qu'il faudra au beau milieu de la prochaine campagne électorale, c'est qu'un parti et un radiodiffuseur qui le veulent bien disent: «Nous ne resterons pas là les bras croisés et ne laisserons pas la National Citizens' Coalition, Bob White ou qui sais-je encore acheter du temps d'antenne pour nous attaquer. De toute manière nous ne croyons pas que cet article soit constitutionnel. Nous achèterons de la publicité». L'annonce passera et nous nous retrouverons immédiatement devant les tribunaux.

Le sénateur Gigantès: Est-ce que c'est ce que prévoient faire les Conservateurs?

Le sénateur Murray: En fait, l'idée vient tout juste de me venir à l'esprit.

Le sénateur Gigantès: Le sénateur Tkachuk acquiesce très énergiquement d'un signe de tête.

Le sénateur Murray: Il y a une autre interruption qui porte sur le temps de radiodiffusion seulement et c'est qu'un parti ne peut obtenir de temps d'antenne avant qu'au moins cinq jours se soient écoulés depuis le dépôt de son plan. Il s'agit d'une interruption à l'intérieur d'une interruption.

En vertu des nouvelles propositions, à partir de l'émission des brefs, le parti disposera de 10 jours pour déposer son plan, comme le prévoit la loi actuelle. Les radiodiffuseurs auront deux jours pour répondre. Deux jours sont prévus pour négocier et si aucun accord n'intervient, l'arbitre devra prendre la décision sur-le-champ.

Here is my problem. Party A files its plan on the day after the writ is issued. The broadcasters approve it right away, so there is no problem, no need for any protracted negotiation, no need for any arbitration. The plan is approved, and Party A goes on the air on the day the blackout is lifted.

Party B does not get its act together for a few days and does not file its plan until day five or six. The broadcaster takes, for whatever reason, the full two days to respond to Party B's plan and then uses a full two days to negotiate; there is no agreement, and it goes on to the arbitrator and the arbitrator decides forthwith. In that case, Party B does not get on the air until day 11 or 12.

The problem does not arise under the present act, as I indicated earlier, because all this is settled before the blackout is lifted. Here the blackout is lifted on day 8, and you have 10 days to file your plan. It seems to me that we have a problem if Party A is on the air for four or five days and Party B is still tied up in arbitration.

Mr. Grant: You have identified an issue which I think must be carefully understood by the parties, senator, although I would describe it a little differently.

We have here a bill which gives a party the ability to delay up to 10 days in making its request for air time. However, the party would do so at a cost because it would have largely foreclosed its abilities to place its ads in week one of the four-week broadcast campaign. There is no problem in weeks two, three and four. If they waited for 10 days to file their plan for weeks two, three and four, there would still be the five-day period when all the elements you have suggested would come into play, and I could arbitrate it. There would not be a problem for weeks two, three and four. Week one in the campaign, though, as you have pointed out, does overlap because they have accelerated the time at the front end but have kept the four-week advertising period.

Parties must be aware that, if they want to buy time in week one of the campaign, particularly early in week one, they should get their order in as soon as they can after the writ is dropped. If they get it all in within two or three days of the writ, then all the time they want in week one will be available to them, and I can so order. For every day that they delay, though, they risk losing time in week one. If they wait for the full 10 days to place their whole order, then they will have time only in weeks two, three and four.

I propose to make the parties aware of this issue which could develop if Bill C-63 were passed. It would probably make sense for a party to split its requests and to put in an order immediately for any time they want in week one and then perhaps take a little more time to think about what they need for weeks two, three and

Voici mon problème. Le parti A dépose son plan une journée après l'émission des brefs. Les radiodiffuseurs l'approuvent sur-le-champ. Aucun problème ne se pose, nul besoin de négociation prolongée indéfiniment ni d'arbitrage. Le cas est approuvé et le parti A peut se retrouver à l'antenne le jour où l'interruption est levée.

Le parti B tergiverse les premiers jours et ne dépose pas son plan avant cinq ou six jours. Le radiodiffuseur, prend, pour une raison ou pour une autre, les deux jours complets pour répondre au parti B et prend ensuite deux autres jours complets pour négocier; aucun accord n'intervient et on se retrouve devant l'arbitre qui rend une décision. Dans ce cas, le parti B ne se retrouve pas à l'antenne avant le onzième ou douzième jour.

Le problème ne se pose pas en vertu de la loi actuelle, comme je l'ai indiqué plus tôt parce que tout cela est réglé avant que l'interruption soit levée. Dans ce cas-ci, l'interruption est levée le huitième jour et vous devez déposer votre plan dans les dix jours. Il me semble qu'un problème se pose si le parti A diffuse des émissions pendant quatre ou cinq jours alors que le parti B est toujours pris par l'arbitrage.

M. Grant: Vous avez soulevé un problème auquel tous les partis doivent être sensibilisés, sénateur, quoique je l'expliquerais en termes quelque peu différents.

Nous avons ici un projet de loi qui permet à un parti d'attendre jusqu'à 10 jours pour présenter une demande en vue d'acheter du temps d'antenne. Toutefois, s'il attend à la dernière minute pour le faire, il risque de ne pas pouvoir diffuser de messages pendant la première semaine de la campagne électorale d'une durée de quatre semaines. Le problème ne se pose pas pour les semaines deux, trois et quatre. Si le parti attendait 10 jours pour déposer son avis pour les semaines deux, trois et quatre, il resterait la période de cinq jours et là, tous les facteurs que vous avez mentionnés entreraient en jeu et je serais appelé à trancher la question. Il n'y aurait aucun problème pour les semaines deux, trois et quatre. Toutefois, il y en aurait un pour la première semaine, comme vous l'avez indiqué, parce que le délai a été réduit au tout début du processus et que la période publicitaire, elle, a été maintenue à quatre semaines.

Les partis doivent être conscients du fait que, s'ils veulent acheter du temps d'antenne au cours de la première semaine de la campagne, et surtout au tout début de celle-ci, ils doivent soumettre leur demande le plus tôt possible après l'émission des brefs. S'ils le font dans les deux ou trois jours qui suivent l'émission des brefs, ils pourront avoir accès à tout le temps d'antenne qu'ils désirent au cours de la première semaine, puisque la décision me revient. Toutefois, plus ils attendent d'envoyer leur demande, plus ils risquent de perdre du temps d'antenne au cours de la première semaine. S'ils attendent les 10 jours pour déposer leur demande, ils ne pourront obtenir du temps d'antenne que pour les semaines deux, trois et quatre de la campagne.

J'ai l'intention de saisir les partis de cette question si le projet de loi C-63 est adopté. Il serait sans doute logique pour un parti de présenter sa demande en deux temps, c'est-à-dire d'en présenter une dès le début pour acheter du temps d'antenne au cours de la première semaine, et ensuite de réfléchir au temps d'antenne dont

four. This issue must be brought to attention of parties; otherwise, the race is to the swift.

Senator Murray: I think we have a problem here, Mr. Grant. I have not had that much hands-on experience with this particular issue, but I do not think it would be enough for a party to get its wish list in for week one.

The issue is not really week one; the issue is the entire plan. Surely the role of the broadcast arbitrator is not only to arbitrate a conflict between a party and a broadcaster, but also conflicts among parties and among broadcasters.

It would not be enough for you to deal only with week one. If you were in a situation where you had to arbitrate between conflicting demands of several parties and the interests or responses of the broadcasters, to arbitrate effectively you would not be dealing with just that one day or hour that was in conflict. Surely you would want to reach a satisfactory resolution in the light of the overall plan that the parties had put before you.

Mr. Grant: In practice, senator, I have never had to issue an order to a broadcaster. The most that has happened is that a party has called me on the phone and said that they were unhappy with a particular response. Generally, I would call the broadcaster immediately and say, "See if you can make them happy." Without exception, the problem goes away.

Senator Murray: That is a case where there is a conflict between a party and a broadcaster.

Mr. Grant: That is almost always the only scenario that occurs, because a party would not necessarily know what the other parties had requested, and a broadcaster may not share that information.

Senator Murray: There is at least a potential scenario where two parties would be in conflict for a given set of time slots and you would have to arbitrate between the two parties and then between the parties and the broadcaster.

Mr. Grant: My position on that would be clear. If a station came to me and said, "Look, we are being asked for some minutes in this particular high-profile time slot, and we have already committed to one party. We simply do not have more time," my position would be that the station should give the second party equivalent time. That decision may not make that station happy, but it seems to me that there are ways to give equivalent time in prime time. Frankly, I would tell the station that it had an obligation to give equivalent prime-time access, not necessarily in the particular time slot that is being sought but in prime time either on the same day or on the next day which would give essentially the same demographics. That is what I would look to to give them equivalent time.

Senator Bryden: Your solution would be to say, "Give the competing party who came in late with the request equivalent time," but not to say, "Take the time that you have given to this

il a besoin au cours des semaines deux, trois et quatre de la campagne. Cette question doit être portée à l'attention des partis. Autrement, c'est celui qui présentera sa demande en premier qui sortira gagnant.

Le sénateur Murray: Nous avons un problème ici, M. Grant. Je n'ai pas tellement d'expérience dans ce domaine, mais je ne crois pas que ce soit une bonne idée qu'un parti présente une demande uniquement pour la première semaine.

Ce n'est pas vraiment la première semaine de la campagne qui pose problème, mais tout le processus. L'arbitre doit non seulement trancher les différends entre un parti et un radiodiffuseur, mais également les différends entre les partis et entre les radiodiffuseurs.

Vous ne pouvez pas uniquement vous occuper des demandes qui concernent la première semaine. Si vous êtes appelé à trancher entre les demandes conflictuelles de plusieurs partis et les intérêts ou les réponses des radiodiffuseurs, vous ne vous concentrerez pas uniquement sur la journée ou l'heure qui pose problème. Vous chercherez certainement à trouver une solution satisfaisante au problème, en tenant compte des demandes soumises par les partis.

M. Grant: Dans les faits, sénateur, je n'ai jamais rendu une ordonnance contre un radiodiffuseur. Il est arrivé qu'un parti m'appelle et me dise qu'il n'est pas satisfait de la réponse que lui a donnée un radiodiffuseur en particulier. En règle générale, j'appelle le radiodiffuseur immédiatement et je lui dis, «Essayez de vous entendre avec eux.» Le problème finit toujours par disparaître.

Le sénateur Murray: Il est question ici d'un différend entre un parti et un radiodiffuseur.

M. Grant: C'est presque toujours le même scénario qui se produit, parce qu'un parti ne saurait pas nécessairement ce que les autres ont demandé, et un radiodiffuseur ne serait peut-être pas enclin à dévoiler cette information.

Le sénateur Murray: Il est à tout le moins possible que deux partis demandent le même temps d'antenne. Vous seriez à ce moment-là obligé de trancher entre les deux partis, et ensuite entre les deux partis et le radiodiffuseur.

M. Grant: Ma position serait très claire. Si une station venait me voir et me disait, «Écoutez, on nous demande quelques minutes dans ce créneau de pointe, sauf que nous l'avons déjà réservé à un parti. Nous n'avons tout simplement plus de temps à allouer», je lui répondrais qu'elle doit accorder au deuxième parti le même temps d'antenne. La station ne serait pas contente de cette décision, mais il me semble qu'il y a toujours moyen d'attribuer le même temps d'antenne aux partis durant les heures de grande écoute. Je lui dirais qu'elle a l'obligation d'accorder le même temps d'antenne pendant les heures de pointe, pas nécessairement dans le créneau qui est demandé, mais pendant les heures de grande écoute, soit le même jour, soit le lendemain, ce qui reviendrait essentiellement au même. Voilà l'argument que j'utiliserais pour leur accorder le même temps d'antenne.

Le sénateur Bryden: Votre solution serait de dire «Vous devez accorder le même temps d'antenne au parti rival qui a présenté sa demande en retard», et non pas «Prenez le temps que vous avez

party and cut it in half and give half of it to the other." Is that correct? I am not suggesting that you do this.

Mr. Grant: They are both entitled to the minutes they have requested and they are both entitled to it in roughly the hour they have requested, so I would do my utmost to give it to them and to order the station to do so.

Senator Murray: I have some difficulty with the notion in this case that the race should be to the swift and that it should be "first come, first served." The act allows for 10 days.

The complicating factor in Bill C-63 is that the blackout is lifted. Some parties will be on the air while others are still in arbitration. That cannot happen under the present act. It seems to me that there are various ways we could go about this, but the key thing would be to reduce the 10 days.

In the original version of Bill C-63, the parties were given three days to submit their plans. I do not know who complained, but the minister or the House of Commons committee, in their wisdom, decided that three days was too short a time.

Mr. Grant: I can take credit for that, senator. I thought it was unfair that the smaller parties be required to get their act together within the three days. I felt it would be better to have a rolling period where they could take up to 10 days. There would be a cost to them in that they would lose an opportunity in week one, so there is a real advantage to being prepared. However, I felt uncomfortable with a bill that would cut them off if they did not have their request in within three days.

Senator Murray: I am troubled by the blackout being lifted before the whole matter of allocation and arbitration are settled. Why not suggest to the government that a couple more days be added to the blackout so that all these issues could be resolved before the blackout ended and before broadcasting began?

Have you considered that?

Mr. Grant: You could approach it on that basis, senator. However, that would shorten the broadcast period from four weeks to some shorter period.

Senator Murray: We have shortened the campaign period from 47 days to 36 days, but we have left the advertising time at 28 days. Arguably, we could knock a couple of days off the broadcast time. That would be one way of going about it.

You are the one who thought that three days was too short a period. Why did you push it to ten days? Why not five days?

Mr. Grant: Ten days is the time allowed in the act.

Senator Murray: That is in the present act. Why did you not saw it off at five? I am told, largely from my own party, that most parties are able to cope with that.

attribué à ce parti, répartissez-le en deux et donnez-en la moitié à l'autre parti». Est-ce exact? Je ne suggère pas que vous fassiez cela.

M. Grant: Ils ont tous les deux droit aux minutes qu'ils ont demandées, plus ou moins dans l'heure qu'ils ont réclamée, de sorte que je ferais mon possible de leur accorder ce qu'ils désirent en ordonnant à la station d'accéder à leur requête.

Le sénateur Murray: J'ai un peu de difficulté à accepter le fait que c'est le premier arrivé qui serait d'abord servi. La loi prévoit un délai de 10 jours.

Ce qui complique les choses dans le projet de loi C-63, c'est que l'interdiction est levée. Certains partis passeront à l'antenne, tandis que d'autres seront toujours en arbitrage. Cette situation ne peut pas se produire en vertu de la loi actuelle. Il me semble qu'il y a diverses façons de régler ce problème, mais, à mon avis, le plus important serait de réduire le délai de 10 jours.

Dans la version originale du projet de loi C-63, les partis disposaient d'un délai de trois jours pour soumettre leur demande. Je ne sais pas qui s'en est plaint, mais le ministre ou le comité de la Chambre des communes, dans leur sagesse, ont décidé que le délai de trois jours était trop court.

M. Grant: C'est à moi que revient ce mérite, sénateur. Je trouvais qu'il était injuste de donner seulement trois jours aux petits partis pour s'organiser. J'estimais qu'il était préférable qu'on leur accorde jusqu'à 10 jours. Le seul inconvénient, c'est qu'ils n'auraient pas l'occasion d'obtenir du temps d'antenne au cours de la première semaine, d'où l'intérêt de se préparer à l'avance. Toutefois, je trouvais injuste qu'on les écarte du processus s'ils ne présentaient pas leur demande dans un délai de trois jours.

Le sénateur Murray: Je n'aime pas l'idée qu'on puisse lever l'interdiction avant que la question entourant le temps d'antenne et les différends ne soient réglés. Pourquoi ne pas proposer au gouvernement qu'il rallonge le délai de quelques jours afin de nous donner le temps de régler toutes ces questions avant que l'interdiction ne soit levée et avant que la campagne publicitaire ne commence?

Avez-vous envisagé cette possibilité?

M. Grant: C'est une solution, sénateur. Toutefois, cela aurait pour effet de réduire la période publicitaire qui est fixée à quatre semaines.

Le sénateur Murray: Nous avons réduit le calendrier électoral de 47 à 36 jours, mais pas la période publicitaire, qui est toujours de 28 jours. Nous pourrions la réduire de quelques jours. Ce serait une solution.

Vous avez jugé que le délai de trois jours n'était pas suffisant. Pourquoi avoir choisi un délai de dix jours? Pourquoi pas cinq?

M. Grant: Le délai de dix jours est prévu par la loi.

Le sénateur Murray: Dans la loi actuelle. Mais pourquoi ne pas avoir choisi un délai de cinq jours? De nombreuses personnes, surtout des membres de mon propre parti, m'ont dit que la plupart des partis peuvent s'adapter à une période de cinq jours.

Your concern was likely for new parties or smaller parties, and that is a commendable concern. However, in most cases, an established party would have given the matter some thought, would have looked at their budget and would have consulted their media-buy experts.

Senator Gigantès: If they have not, they are not fit to govern in any event.

Mr. Grant: I think that is true. I know for a fact that both the governing party and the opposition party in the last election had their requests in within one day of the writ.

Senator Murray: They had a lot of time to plan for it in 1993.

Thank you. You have been very helpful in terms of where your role begins and ends, and so on. I will want to consider further what we might do to provide some greater certainty.

Senator Gigantès: It seems to me that, if we were going from a 60-day campaign to a 48-day campaign, similar problems would arise. People would be saying, "What is this? You are not giving us 15 days as you did before; you are only giving us 10." If we are to cut the period down to 36 days — and the public seems to think it is a good thing and it is also better for the political parties — obviously, something must be compressed. The idea that a serious political party would not have a broadcast plan and would not have thought out its budget as the election was approaching is a little farfetched. It is very difficult to believe.

The Chair: Is that a comment or a question?

Senator Gigantès: It is a question.

Mr. Grant: My role, senator, was to provide some equity as between the larger parties and the smaller parties. Many of the smaller parties do not have the preparation capacity that you describe.

Senator Gigantès: They also have smaller committees. The larger the party and the larger the committee, the greater the indecision and confusion.

Mr. Grant: I understand your point, senator.

[Translation]

Senator Prud'homme: Thank you. I will refer directly to page 7 of the bill where I note the following: "The date of birth of every elector at the residence." This is new, is it not?

Mr. Girard: Yes.

Senator Prud'homme: Why was it included? For those closely involved in the electoral process, this is going to lead to a lot of problems and questions. I am concerned that many people will refuse to register, particularly the more elderly.

Even though some may argue that a person must disclose his age in order to receive his Social Security cheque, this information is personal. People will not believe that the register will be confidential or that the list in circulation will not contain the person's age. The age will undoubtedly appear on some lists.

Vous pensiez surtout aux nouveaux partis ou aux partis plus petits, ce qui est tout à fait louable. Toutefois, dans la plupart des cas, un parti bien établi aurait analysé la question, étudié son budget et consulté des acheteurs de médias.

Le sénateur Gigantès: S'ils ne le font pas, ils ne sont pas aptes à gouverner.

M. Grant: C'est vrai. Je sais que le parti ministériel et le parti de l'opposition, aux dernières élections, avaient présenté leur demande un jour après l'émission des brefs.

Le sénateur Murray: Ils ont eu beaucoup de temps pour se préparer en 1993.

Merci. Vos explications nous ont grandement aidés à mieux comprendre votre rôle. Je compte examiner plus à fond les solutions que nous pourrions proposer.

Le sénateur Gigantès: Il me semble que les mêmes problèmes risquent de se poser si vous réduisez le calendrier électoral de 60 à 48 jours. Les gens vont dire, «Que se passe-t-il? Vous ne nous accordez plus 15 jours, comme cela se faisait dans le passé, mais seulement 10». Si vous comptez réduire le calendrier à 36 jours — et le public semble croire que c'est une bonne chose, notamment pour les partis politiques —, évidemment, vous devez couper ailleurs. De là à dire qu'un parti politique sérieux n'aurait pas établi de programme publicitaire et de budget à l'approche des élections, je trouve cela un peu ridicule.

La présidente: Est-ce un commentaire ou une question?

Le sénateur Gigantès: Une question.

M. Grant: Mon rôle, sénateur, est de voir à ce qu'il y ait une certaine équité entre les partis plus grands et les partis plus petits. Il y a beaucoup de partis plus petits qui ne possèdent pas les ressources que vous décrivez pour se préparer.

Le sénateur Gigantès: Leurs comités sont également plus petits. Plus les partis et les comités sont grands, plus il y a de confusion.

M. Grant: Je comprends votre point de vue, sénateur.

[Français]

Le sénateur Prud'homme: Je vous remercie. Je vais directement au projet de loi, à la page 7. La question est toujours bien difficile, je remarque les mots «la date de naissance pour chaque électeur qui y réside». Cela est nouveau?

M. Girard: Oui.

Le sénateur Prud'homme: Pourquoi? Cela va représenter, pour ceux qui participent de près au processus électoral, beaucoup de difficulté et de questions et j'ai peur qu'il y ait des gens qui vont refuser de s'inscrire, surtout chez certaines personnes un peu plus âgées.

Même si on me dit qu'on donne son âge pour recevoir son chèque de Sécurité sociale, cela c'est personnel. Mais les gens ne croiront pas que la liste électorale sera secrète. Je ne pense pas que les gens croient, non plus, que sur la liste qui circulera, l'âge n'y sera pas inscrite. Il y aura quand même des listes où l'âge s'y retrouvera.

The parties will certainly have lists that give the elector's age. Someone will end up with this information because the register will be an incredible tool for all sorts of lobby groups, in spite of the claim that these lists will be used for electoral purposes only. My question is a very practical one. Why the need suddenly to know the age of electors?

Mr. Girard: If I may, I would like to answer Senator Prud'homme's question. Basically, the birth date will be used for one purpose only, that is to facilitate data matching. That is why this provision was included in the bill on third reading, with the unanimous consent, moreover, of all parties in the House of Commons.

Senator Prud'homme: I am not impressed since they will endorse anything in the House of Commons!

Mr. Girard: In some parts of the country, many people have the same name. Since we are both from Quebec, I will use as an example the Lac St-Jean region where the date of birth is an extremely important piece of information which helps us to keep track of an individual's whereabouts.

Quebec's experience in this area is quite interesting and you will undoubtedly have an opportunity to discuss this matter further with Mr. Côté when he appears before the committee on Thursday.

When, during the last enumeration, people were asked for their birth date, only a fraction of 1 per cent of the population refused to disclose this information.

It should be remembered, moreover, that a person does not have to divulge this information in order to vote. The Elections Act states, as it did in the past, that in order to vote, a person must be a Canadian citizen and be 18 years of age or over. For example, if you refused to disclose your date of birth to the enumerator, but claimed nevertheless to be over 18 years of age, your name would be put on the voters list. Again, the purpose of this exercise is to make it easier to match voters, that is to see if you are indeed the Mr. Prud'homme who moved from this address to that one.

Senator Prud'homme: Are you saying that a person could refuse to disclose his date of birth to the enumerator?

Mr. Girard: Yes. It was a question at all of —

Senator Prud'homme: Then why is this being made mandatory? If voters learn that they are not required to disclose this information, the news will spread like wildfire —

[English]

For those who know the political process, as soon as it is known that you do not have to give your age, I assure you that people will say: Why should you know my age?

Les partis vont avoir des listes, certainement, avec un âge. Il y a quelqu'un qui va finir par avoir une liste avec les âges, ce qui est un instrument de travail extraordinaire pour toutes sortes de groupes de lobby, même si on me dit que ces listes ne sont disponibles que pour des fins électorales. Alors, c'est une question très pratique. Pourquoi l'âge, soudainement?

M. Girard: Si vous me permettez, je vais répondre à la question du sénateur Prud'homme. Essentiellement, la date de naissance ne servira qu'à une seule fin. Elle servira à faciliter l'identification, ce qu'on appelle en anglais — à défaut d'un terme plus approprié en français — le «data matching». C'est pour cela que cela a été introduit dans le projet de loi, en troisième lecture, d'ailleurs, de consentement unanime par tous les partis à la Chambre des communes.

Le sénateur Prud'homme: Ça ne m'impressionne pas parce qu'ils acceptent n'importe quoi à la Chambre des communes!

M. Girard: Il y a des régions au pays où il y a beaucoup de gens qui ont les mêmes noms. Je pense qu'étant tous les deux du Québec, on va parler du Lac-St-Jean, par exemple, où la date de naissance va être une donnée extrêmement pratique pour nous permettre de suivre la personne, à savoir si elle a déménagé ou pas.

L'expérience du Québec à cet égard est intéressante, vous aurez sans doute l'opportunité d'en discuter davantage avec M. Côté lorsqu'il sera avec vous jeudi.

L'expérience vécue au Québec lorsqu'ils ont fait le recensement la dernière fois où ils ont demandé la date de naissance, est à l'effet que seulement une fraction de 1 p. 100 des gens n'ont pas accepté de la divulguer.

Il ne faut pas perdre de vue, par ailleurs, que la date de naissance n'est pas un prérequis pour posséder la qualité d'électeur. La Loi électorale dit encore — et comme elle le disait auparavant — que pour avoir la qualité d'électeur, il faut être citoyen canadien et avoir 18 ans ou plus. De telle sorte que lors du recensement, par exemple, si quelqu'un vous recense, monsieur le sénateur, et que vous refusez de donner votre date de naissance mais que vous confirmez que vous avez plus de 18 ans, vous serez inscrit sur la liste électorale. Encore une fois, le but de cette exigence, c'est de faciliter la reconnaissance d'un électeur pour voir si c'est bien ce monsieur Prud'homme-là qui a déménagé de telle adresse à telle autre adresse.

Le sénateur Prud'homme: Vous voulez dire que quelqu'un pourrait refuser, lors de l'énumération, de donner sa date de naissance?

M. Girard: Oui. Il n'était pas question du tout...

Le sénateur Prud'homme: Alors, pourquoi est-ce qu'on la rend obligatoire? S'ils apprennent qu'ils ne sont pas obligés de la divulguer, ça va être une traînée de poudre...

[Traduction]

Pour ceux qui connaissent le processus politique, dès que les gens vont savoir qu'ils ne sont pas obligés de donner leur âge, ils vont vous dire: pourquoi devrais-je vous dévoiler mon âge?

[Translation]

Mr. Girard: Again, there is no question of denying a person in Canada who refuses to disclose his birth date the right to vote. Let us make that very clear. What we need to know, again because this is stipulated in the legislation, is whether the person is over 18 years of age. And we can obtain this information with the current legislation. When the enumerators go door-to-door, they do not ask people whether they were born before or after 1968. They ask the question: "Are you 18 years of age or over?" This will continue to be the case. We are merely going to request this additional information.

In terms of sharing the information, there is no system in the world that can completely guarantee that there will be no fraud. Under the current legislation, the date of birth does not appear on any list that will be made available to parties and to candidates.

Once again, the sole reason for collecting this information is to keep track of electors when they move. Similarly, a person's sex will no longer appear on the lists made available to candidates and parties. Henceforth, this information will appear only on the lists used by election officials on voting days. At the end of the day, these lists are dropped into the ballot boxes which are then sealed.

Senator Prud'homme: How does a candidate go about contacting the voters?

[English]

Senator Milne will pay attention to that, I am sure. She is an organizer for the elections, as are others here. Age is still a problem for me. You say that you do not need to give it if you do not want to, but you are still on the list. I will try to reconcile.

Senator Murray: I thought they changed that at the House of Commons committee.

Senator Prud'homme: That is what I said. At page 7 it gives the date of birth of every elector at the residence.

Senator Murray: You do not have to get on the list at all, if you do not want to. However, if you want to be on the list, you have to give your date of birth.

Senator Bryden: With all due respect, that is not my understanding.

When making the enumeration list, it is my understanding from reading the bill that the enumerators confirm that the person is 18 years of age or over, a Canadian citizen and what their mailing and street address is. That entitles that person to be on the electoral list. At the same time, it is my understanding that they ask the question, "What is your date of birth?", which the person may answer or not, and then they note whether the person is male or female.

If they refuse to answer as to their date of birth, they still get on the list. If they provide the information, that information goes on the register of electors, which is held by the Chief Electoral

[Français]

M. Girard: Encore une fois, il n'est pas question au Canada d'enlever le droit de vote à quelqu'un qui refusera de donner sa date de naissance. C'est très clair. Ce que l'on a besoin de savoir, encore une fois parce que la loi est précise, si la personne a plus de 18 ans. Et cela peut se faire comme on le fait actuellement. Lorsque les recenseurs vont de domicile à domicile, ils ne demandent pas aux personnes si elles sont nées après 1968 ou avant. Ils posent la question: «Avez-vous 18 ans ou plus?» Alors, cela sera encore fait. Nous allons demander cette information supplémentaire.

Au niveau du partage, il n'y a pas un système au monde qui peut nous assurer à 100 p. 100 qu'il n'y aura pas de fraude. Dans la loi actuelle la date de naissance n'apparaîtra sur aucune liste qui sera mise à la disposition des partis, des candidats.

Encore une fois, cette donnée n'est recueillie qu'aux seules fins de favoriser l'identification de l'électeur pour nous permettre de le suivre lorsqu'il déménage, de la même façon que le sexe n'apparaîtra plus désormais sur les listes qui seront mises à la disposition des candidats et des partis. Cette donnée, désormais, n'apparaîtra que sur les listes utilisées par les officiers d'élection le jour du scrutin, lesquelles listes, à la fin de la journée, doivent être remises dans les urnes et scellées.

Le sénateur Prud'homme: Comment est-ce qu'un candidat à une élection peut-il écrire aux électeurs?

[Traduction]

Le sénateur Milne pourra vous répondre, j'en suis certain. Elle s'occupe d'organiser les élections, comme d'autres ici. La question de l'âge continue de me poser un problème. Vous dites que vous n'êtes pas obligé de dévoiler votre âge, mais que votre nom continuera de figurer sur la liste.

Le sénateur Murray: Je pensais que le comité de la Chambre avait fait changer cela.

Le sénateur Prud'homme: C'est ce que j'ai dit. À la page 7, on trouve les mots: la date de naissance de chaque électeur qui y réside.

Le sénateur Murray: Vous n'êtes pas obligé de faire inscrire votre nom sur la liste, si vous ne le voulez pas. Toutefois, si vous voulez figurer sur la liste, vous devez dévoiler votre date de naissance.

Le sénateur Bryden: Sauf votre respect, ce n'est pas ce que j'ai compris.

Au moment d'établir la liste, si j'ai bien compris le projet de loi, les recenseurs doivent confirmer que la personne a 18 ans ou plus et qu'elle est citoyenne canadienne, et vérifier aussi son adresse postale et municipale. Elle pourra ainsi figurer sur la liste électorale. Cependant, je crois comprendre aussi qu'ils posent la question suivante, «Quelle est votre date de naissance?», que la personne est libre de donner ou non, et qu'ils notent ensuite le sexe de la personne.

La personne figurera sur la liste électorale, même si elle refuse de dévoiler sa date de naissance. Si elle accepte de la dévoiler, le renseignement sera inscrit dans le registre des électeurs, qui est

Officer and is provided to the returning officer in the ridings. However, the lists which are provided from the returning officer to the candidates and to the political parties contains only the information that this person must provide, which is that this person is over 18, a Canadian citizen and lives in Canada.

Senator Murray: I am sure you are right about the last part; the officials can confirm that. However, as I read the act, the enumerator is required to find out the date of birth of every elector at the residence. Also, if you write to the Chief Electoral Officer to request that you be listed, you have to provide a signed certificate that you are a qualified elector, then your surname, given name, sex, date of birth, civic address and mailing address and satisfactory proof of identity.

The Chair: For clarity, section 67(1) has not been amended. There has been an addition which you are talking about, which is the age. However, the other one states:

Enumerator shall obtain electoral information by visiting each residence in the polling division or where circumstances warrant by any other method.

Section 67(2) states:

Enumerator shall determine whether a person is a Canadian citizen and 18 years of age or over and shall try to obtain and record the following information on an enumeration record.

That is where the age has been added.

Senator Prud'homme: I do not know if I still have the floor. I tried for once to be very disciplined by writing my questions. I will continue.

In the Quebec list, you cannot appear as "Madam Gigantès," if such is your wish. You have to give your given name.

Are we going to ask people for their given names? In some provinces and in some rural places, not everyone who wants to play the violin of modern life; they are happy with the name they have used all their lives. Are we going to change that?

[Translation]

Mr. Girard: The answer is clearly no. The federal government will not be doing anything differently. Enumerators will ask for your name and it is up to you to give it. They will not pass judgement on whether you use your parents' name or your grandparents' name. They will take down the name that you give them.

[English]

Senator Prud'homme: Assuming that you are going to buy the Quebec list, we will still have one census. Or, if we buy the Quebec list, there will be no census, if we were to make an agreement.

conservé par le directeur général des élections et transmis au directeur du scrutin dans les circonscriptions. Toutefois, les listes que le directeur du scrutin remet aux candidats et aux partis politiques contiennent uniquement les renseignements que la personne est tenue de fournir, soit qu'elle a plus de 18 ans, qu'elle est citoyenne canadienne et qu'elle habite au Canada.

Le sénateur Murray: Je suis sûr que vous avez raison pour ce qui est de la dernière partie de votre réponse; les fonctionnaires le confirmeront. Toutefois, d'après la loi, le recenseur est tenu d'obtenir la date de naissance de chaque électeur qui vit dans la résidence. De plus, si vous demandez au directeur général des élections d'être inscrit sur la liste, vous devez fournir un certificat signé qui atteste que vous avez qualité d'électeur, et ensuite vos nom, prénoms, sexe, date de naissance, adresses municipale et postale et une preuve suffisante de votre identité.

La présidente: Je tiens à préciser que le paragraphe 67(1) n'a pas été modifié. On y a ajouté l'âge, comme vous venez de le mentionner. Toutefois, le paragraphe suivant dispose que:

Le recenseur procède par visite de chaque résidence dans la section de vote ou, si les circonstances l'exigent, par toute autre méthode que le directeur du scrutin détermine.

Vient ensuite le paragraphe 67(2), qui dit:

Les recenseurs doivent déterminer si chaque personne a la citoyenneté canadienne et est âgée de 18 ans et plus, et recueillir et noter sur une fiche de recensement les renseignements suivants.

C'est là que l'âge a été ajouté.

Le sénateur Prud'homme: Je ne sais pas si j'ai toujours le droit de parole. J'ai essayé, pour une fois, d'être très discipliné et d'écrire mes questions. Je continue.

Vous ne pouvez pas, sur la liste électorale du Québec, être inscrite sous le nom de «Mme Gigantès», si c'est ce que vous voulez. Vous devez donner votre prénom.

Allons-nous demander aux gens de fournir leur prénom? Dans certaines provinces et régions rurales, les gens ne sont pas disposés à changer leurs habitudes. Ils sont satisfaits du nom qu'ils ont utilisé toute leur vie. Allons-nous changer cela?

[Français]

M. Girard: La réponse, clairement, c'est non, on ne changera pas la pratique du fédéral. On va à la porte demander votre nom, alors c'est à vous de nous dire quel est votre nom. On ne portera pas de jugement, à savoir si c'est un nom composé de ceux de vos parents ou vos grand-parents. C'est votre nom, et on va prendre votre nom.

[Traduction]

Le sénateur Prud'homme: Même si vous décidez d'acheter la liste électorale du Québec, il y aura un dernier recensement. Ou bien, si nous achetons la liste électorale du Québec, nous pourrions éviter de tenir un recensement si nous parvenons à conclure une entente.

[Translation]

Mr. Girard: Right now, we could not use Quebec's electoral list to establish the register. However, we will be able to use it to update the register.

Senator Prud'homme: I understand that it is difficult for you to follow along with the interpretation because this is a very specific point that we are discussing. Nevertheless, I will continue to use the language with which I am more comfortable.

[English]

As you just said, you will have a federal list where at such and such an address it will say Madam Langlois and, Mr. Léon Langlois. When you come to check with the provincial list at that address, you will have Mr. Léon Langlois and Madam Pierrette Bellehumeur.

[Translation]

Mr. Girard: That is an excellent example of a situation where the birth date will be extremely important as a means of ensuring that Mrs. Langlois in Quebec and Mrs. Bellehumeur are indeed one and the same person.

[English]

Senator Prud'homme: You are right, but you are saying that, if the person does not want to give their age, they will still be on the list.

[Translation]

Why does the French version read 71.013(1)(2) whereas the English version reads 71.013(1)(2)a) b) c)? I realize that the French text is included, but elsewhere on page 16 —

[English]

If someone challenges me, I will invite them to look at page 16.

[Translation]

The exact opposite is stated on page 16.

Mr. Girard: The reason for this is the drafting rules in place at the Department of Justice. To begin with, this bill was drafted by justice department officials and we have no control over this process. For instance, we could eventually end up working on a bill called C-71.02, which may not be the best possible wording, except that is how things happen at present. I cannot answer your question. I can only tell you that this is how the justice department currently goes about drafting legislation.

Senator Prud'homme: I would have thought that the text should correspond in both official languages.

[English]

Do I have a point? If I do not, I will pass. People are watching during the day of the election, and someone says in French, "Why do you not go and see section 71.013," and the other says, "section 71.013(1)(a)."

[Français]

M. Girard: Au moment où l'on se parle, on ne pourra pas prendre la liste électorale du Québec pour bâtir le registre. On pourra la prendre pour la mise à jour du registre.

Le sénateur Prud'homme: C'est cela. Je comprends que c'est difficile pour vous de suivre avec la traduction parce que la question est très précise. Je vais continuer quand même dans la langue qui m'est la plus familière.

[Traduction]

Comme vous venez de le dire, vous aurez une liste électorale fédérale où, pour telle et telle adresse, on verra les noms de Mme Langlois et de M. Léon Langlois. Lorsque vous vérifierez cette adresse sur la liste provinciale, vous y trouverez un monsieur Léon Langlois et une madame Pierrette Bellehumeur.

[Français]

M. Girard: C'est un excellent exemple d'une situation où la date de naissance sera extrêmement importante, pour nous permettre de s'assurer que Mme Langlois au Québec et Mme Bellehumeur, sont bien la même personne.

[Traduction]

Le sénateur Prud'homme: Vous avez raison, sauf que vous dites que si la personne ne veut pas dévoiler son âge, son nom figurera quand même sur la liste.

[Français]

Pourquoi en français dit-on 71.013 (1) (2) alors qu'en anglais on dit 71.013 (1) (2) a) b) c), je sais que le texte français est inclus, mais ailleurs à la page 16 j'ai dit:

[Traduction]

Si quelqu'un conteste ce que je dis, je l'inviterai à regarder à la page 16.

[Français]

À la page 16, c'est juste l'inverse.

M. Girard: C'est parce que ce sont des règles de rédaction qui sont en place au ministère de la Justice. D'abord, c'est un projet de loi qui a été rédigé par le ministère de la Justice, et nous n'avons pas le contrôle sur cela. De la même façon, par exemple, on pourrait éventuellement travailler avec un projet de loi qui se nommerait C-71.02, ce n'est pas la meilleure des numérotations possible sauf que c'est comme cela que cela se fait maintenant. Je n'ai pas de réponse à votre question, si ce n'est que de vous dire que c'est la façon dont nous procédons maintenant au ministère de la Justice à la rédaction des projets de loi.

Le sénateur Prud'homme: Il me semble qu'un texte doit correspondre dans les deux langues officielles.

[Traduction]

Ai-je raison? Sinon, je vais laisser faire. Les gens suivent les résultats le jour de l'élection et quelqu'un dit en français, «Reportez-vous à l'article 71.013», tandis que l'autre dit, «l'alinéa 71.013(1)a)».

[Translation]

Mr. Girard: This is particularly true when it comes to translating documents which refer to the provisions. Extreme caution must be exercised to ensure that there is indeed an equivalent provision in the other language.

Senator Prud'homme: I do not understand the provision on page 21. We had the same problem with Mr. Hawkes and I will not understand it as long as I live. Why is this provision so harsh? It results in all kinds of delays.

[English]

Senator Moore may go and say that Senator Prud'homme is not supposed to be on the list. It takes many days and a lot of work. Suddenly we say, "If you want to avoid all that, why do you not shut up?" You go on the day of the election and say, "I am a Canadian. I am 18 years old. To hell with the rest. I want to vote." What is reasonable information?

It is not your fault. It was done by us.

[Translation]

Mr. Girard: Allow me to reassure you, Senator Prud'homme.

Senator Prud'homme: By all means.

Mr. Girard: When the elections were held in Canada in 1993, there were a total of 21 cases nationwide out of a total of 20 million electors.

Senator Prud'homme: I see.

Mr. Girard: Therefore, this provision has not been abused.

[English]

Senator Prud'homme: The challenge?

[Translation]

Mr. Girard: Right.

Senator Gigantès: Then I plan to challenge this provision when I retire.

Senator Prud'homme: You are being quite specific, senator.

At one point, there were cases of abuse. It was terrible. People would say: "If you think I will go before the court to explain that I exist, think again. I do exist." Their names were then struck from the list.

Subsection 3 on page 26 refers to the list of electors used at a postponed election. I was under the impression that the list used was the one up to date on the day the writ was dropped. Here it says that if the election is postponed one month, the lists used will be the revised ones in place six days before the new polling day.

Mr. Girard: The status quo will prevail. Currently, the revision period ends on the fifth day before polling day, and this has been changed to the sixth day. Subsection 3 takes this adjustment into account.

[Français]

M. Girard: C'est particulièrement vrai quand il s'agit de traduire les documents qui font référence aux dispositions. Il faut être très prudent pour s'assurer qu'il y a, effectivement, un équivalent dans l'autre langue.

Le sénateur Prud'homme: À la page 21, je ne comprends pas, vous le savez, c'est le même problème que nous avons eu avec M. Hawkes et que j'aurai jusqu'à la fin de mes jours. Pourquoi on est d'une sévérité incroyable, et c'est là que sont tous les délais.

[Traduction]

Le sénateur Moore peut dire que le sénateur Prud'homme n'est pas censé figurer sur la liste. Cela peut prendre plusieurs jours et demander beaucoup de travail. Tout à coup, on dit, «Si vous voulez éviter tout cela, pourquoi ne pas garder silence?» Vous vous présentez au bureau le jour du scrutin et vous dites, «Je suis citoyen canadien. J'ai 18 ans. Au diable avec tout le reste. Je veux voter». Qu'est-ce qu'on entend par des renseignements raisonnables?

Ce n'est pas votre faute, mais la nôtre.

[Français]

M. Girard: Pour vous rassurer, sénateur Prud'homme.

Le sénateur Prud'homme: Je vous en prie.

M. Girard: Dans le processus de position au Canada en 1993, il y a eu 21 cas dans tout le pays sur 20 millions d'électeurs.

Le sénateur Prud'homme: C'est bien.

M. Girard: Alors, ce n'est pas un processus dont on abuse.

[Traduction]

Le sénateur Prud'homme: Contester?

[Français]

M. Girard: Voilà.

Le sénateur Gigantès: Cela est un projet pour ma retraite, je vais poser beaucoup de «challenge».

Le sénateur Prud'homme: C'est beaucoup plus précis, ce que vous venez de dire, sénateur.

Il fut un temps où il y a eu des abus là-dessus. C'était terrible. Les gens disaient: «Si tu penses que je vais me présenter à la Cour pour expliquer que j'existe. J'existe.», puis ils étaient rayés de la liste.

La page 26, l'article 3, on dit: «Une élection qui serait remise à plus tard», j'ai toujours eu l'impression que c'était la liste électorale du jour où l'élection était appelée. Là, on nous dit que si l'élection est retardée d'un mois, il aura jusqu'à six jours.

M. Girard: C'est le statut quo. Actuellement, la fin de la période de révision est au jour 5, et cela a été modifié au jour 6. Alors, c'est un ajustement qui a été fait au paragraphe 3.

[English]

Senator Prud'homme: Last but not least, the famous hours of voting. Newfoundland is happy with 9:30 to 9:30 for 18 million people. The workers have to stay in the polls until late at night. By experience, having run at least 10 times, I can say that at the end of the day people are tired. I understand what we want to achieve. We want to make the people of British Columbia happy, and I agree with that.

Now we read the criticism about closing at 7 o'clock. It seems not to be making anyone happy in British Columbia. We are trying to accommodate them, and all the editorials seem to be contrary to what we are trying to achieve. We want to put all Canadians on an equal footing.

Am I right to say that in the old days the polls closed at 8 o'clock in British Columbia and that now they will close at 7 o'clock? However, instead of opening at 9 o'clock in the morning, they will open at 7 o'clock?

I would have preferred two bills. The first bill would deal with the issue of the 36-day time frame, and the bill for the hours could have been dealt with in February. Am I right to say that you do not need to deal with the issue of hours now to proceed with the rest of the bill?

Mr. Kingsley: The hours can be dealt with at any reasonable time, Senator Prud'homme.

Senator Prud'homme: You would be happy if there were an amendment to reflect the change in hours.

The Chair: Senator Prud'homme, it is not quite fair to put Mr. Kingsley on the spot like that.

Senator Prud'homme: He would be happy in the sense that he is an officer of Parliament. If he says, "No, I am not happy because I cannot function with that," I would listen to him. However, if we were to delay that little clause, it would not prevent you from proceeding with the remainder of the bill, which is much more complicated. In that sense, you are happy with the suggestion.

Mr. Kingsley: I can live with this being in the bill, senator.

Senator Prud'homme: You, but what about your workers in Ontario and Quebec?

Mr. Kingsley: It must be realized that I did brief the committee of the House of Commons extensively and offered all the possible scenarios for their consideration. I advised them about the importance of this on electoral workers and the lateness of closing. In terms of lateness of closing, in effect, it is in the east where the closing time will be an hour-and-a-half later. I have expressed the view that this is something which Elections Canada can accommodate as part of the whole process of give and take that must occur. It is impossible to achieve what we are all trying to achieve without varying the hours.

[Traduction]

Le sénateur Prud'homme: Enfin, il y a les fameuses heures de scrutin. Terre-Neuve voudrait un horaire qui va de 9 h 30 à 21 h 30 pour 18 millions de personnes. Les travailleurs sont obligés de rester dans les bureaux jusqu'à très tard le soir. J'ai participé à au moins dix élections, et je peux vous dire qu'à la fin de la journée, les gens sont fatigués. Je comprends l'objectif que nous voulons atteindre. Nous voulons contenter les habitants de la Colombie-Britannique, et je suis d'accord avec cela.

Nous lisons maintenant dans les journaux des critiques au sujet de la fermeture à 19 heures qui ne semble pas satisfaire qui que ce soit en Colombie-Britannique. Nous essayons de satisfaire les gens et tous les éditoriaux semblent s'opposer à ce que nous visons, à savoir que tous les Canadiens soient sur un pied d'égalité.

Ai-je raison de croire que dans le bon vieux temps, les bureaux de vote fermaient à 20 heures en Colombie-Britannique et que maintenant ils fermeront à 19 heures? Toutefois, au lieu d'ouvrir à 9 heures du matin, ils ouvriront à 7 heures?

J'aurais préféré deux projets de loi. Le premier aurait traité de la question du calendrier électoral de 36 jours et le deuxième, aurait traité des heures et on aurait pu s'en occuper en février. Ai-je raison de croire qu'il n'est pas utile de traiter maintenant de la question des heures avant de passer au reste du projet de loi?

M. Kingsley: On peut traiter de la question des heures n'importe quand, sénateur.

Le sénateur Prud'homme: Vous aimeriez bien qu'une modification reflète le changement des heures.

La présidente: Sénateur, il n'est pas tout à fait juste de mettre M. Kingsley sur la sellette.

Le sénateur Prud'homme: Il aimerait bien cela, puisqu'il est un haut fonctionnaire du Parlement. S'il répondait: «Non, je ne suis pas satisfait, car je ne peux pas fonctionner de la sorte», je l'écouterais. Toutefois, si nous remettons à plus tard ce petit article, cela ne vous empêcherait pas de passer au reste du projet de loi, qui est beaucoup plus compliqué. À cet égard, vous êtes satisfait de la proposition.

M. Kingsley: Je m'accommode très bien du fait que cela figure dans le projet de loi, sénateur.

Le sénateur Prud'homme: Vous bien sûr, mais qu'en est-il de vos agents en Ontario et au Québec?

M. Kingsley: Il ne faut pas oublier que j'ai donné au comité de la Chambre des communes une séance d'information approfondie exposant tous les scénarios possibles. J'ai informé ce comité de l'importance que cela revêt pour les agents électoraux. En ce qui concerne la fermeture tardive des bureaux de vote, c'est en fait dans l'Est que les bureaux de vote fermeront une heure et demie plus tard. J'ai indiqué que c'est un point auquel Elections Canada peut s'adapter dans le contexte des concessions mutuelles qui doit exister. Il est impossible de faire ce que nous visons tous sans faire varier les heures.

The Chair: Mr. Kingsley, as someone who grew up in Atlantic Canada, I assume that, when you are referring to the east, you are referring to central Canada.

Mr. Kingsley: As a matter of fact, I am referring to the Eastern Time Zone as opposed to Mountain and Pacific Time Zones.

Senator Prud'homme: I know you have been extraordinarily helpful in explaining to the members of the House of Commons all the options. Here, however, we are not privy to all of your options.

Was that something else that you proposed in the House of Commons? I know you spoke to them about your workers. It is your job to be concerned about your workers. Has there been any proposal to delay?

Mr. Kingsley: I told the committee in the other place to make sure that they appreciated the areas where there could be flexibility. For example, counting starts effectively half an hour after the close of the polls, before the results are transmitted from the first series of polls to the returning office. I suggested that they might want to take that half hour into account so that polling offices would not be kept open unnecessarily. I also apprised them of the fact that there is a limit to the length of time polls can be kept open, because at a certain point it becomes more difficult to recruit staff. There had been some proposals made, I think in the media, for 15-hour days, but that would be getting very close to not being able to carry through in an efficient manner.

Senator Murray: It would be expensive too.

Senator Prud'homme: That came from *The Toronto Star*, an unbelievable, wild stupidity.

Mr. Kingsley: I did not develop a series of proposals for the committee. They were already considering a number of proposals, and I just gave them the major factors, not only concerning the workers but concerning the overall process, so that they would have an appreciation of the areas where I felt there was opportunity for flexibility in terms of hours and in terms of how long it takes to count ballots, while maintaining a credible system. The concern I was trying to express was with respect to broadcasting. As technology is progressing at a frenetic pace, it will be difficult to control the Internet, for example, when it comes to spreading the results. Right now it can be done with satellite dishes. We know they did it in the last election. At any moment in time, who do you take to court for breaking the law? That really was the concern I expressed to them.

I expressed that concern in the report that I tabled earlier this year in the House of Commons and in the Senate on areas where improvements could be made in the Elections Act. I made 122 recommendations building on the royal commission report, and that was just one of them.

Senator Murray: Have they been considered?

Mr. Kingsley: They have not at this stage been considered either by the House of Commons or by the Senate. I am prepared to appear before the House of Commons or the Senate, through any vehicle they wish, to discuss the matter.

La présidente: Monsieur Kingsley, ayant grandi dans le Canada Atlantique, je suppose que lorsque vous parlez de l'Est, vous parlez du Canada central.

M. Kingsley: En fait, je parle du fuseau horaire de l'Est par opposition aux fuseaux horaires des Rocheuses et du Pacifique.

Le sénateur Prud'homme: Je sais que vous avez donné des explications extrêmement utiles aux membres de la Chambre des communes au sujet de toutes les options. Ici, toutefois, nous ne les connaissons pas toutes.

Avez-vous proposé autre chose à la Chambre des communes? Je sais que vous leur avez parlé des agents électoraux. Vous préoccuper de vos agents fait partie de vos fonctions. A-t-il été proposé de retarder la fermeture?

M. Kingsley: J'ai dit aux membres du comité de l'autre endroit qu'ils devaient reconnaître les domaines où il est possible de faire preuve de souplesse. Par exemple, le dépouillement du scrutin commence en fait une demi-heure après la fermeture des bureaux de vote, avant que les premiers résultats ne soient transmis au bureau du directeur du scrutin. J'ai proposé qu'ils prennent cette demi-heure en compte de manière que les bureaux de vote ne restent pas ouverts inutilement. Je les ai également informés qu'il y a une limite quant à l'ouverture des bureaux de vote, car à un à certain moment, il devient plus difficile de recruter du personnel. Les médias, je crois, ont proposé des journées de 15 heures, mais cela pourrait nous empêcher de mener notre travail à bien.

Le sénateur Murray: Ce serait également coûteux.

Le sénateur Prud'homme: Cette idée incroyablement stupide vient du *Toronto Star*.

M. Kingsley: Je n'ai pas fait une série de propositions aux membres du comité. Ils examinaient déjà plusieurs propositions et je leur ai juste donné les principaux facteurs, non seulement concernant les agents électoraux, mais aussi tout le processus, de manière qu'ils reconnaissent les domaines où, à mon avis, on peut faire preuve de souplesse en ce qui a trait aux heures et au temps qu'il faut consacrer au dépouillement du scrutin, tout en maintenant un système crédible. J'essayais de leur faire part de mes préoccupations au sujet de la radiodiffusion. La technologie faisant des pas de géant, il sera difficile de contrôler l'Internet, par exemple, lorsqu'arrivera le moment de diffuser les résultats. Pour l'instant, cette diffusion peut se faire grâce aux antennes paraboliques. Nous savons que c'est ce qui s'est produit aux dernières élections. Qui va-t-on poursuivre devant les tribunaux? Telles sont en fait les préoccupations dont je leur ai fait part.

J'ai fait part de ces préoccupations dans le rapport que j'ai déposé plus tôt cette année à la Chambre des communes et au Sénat en soulignant les domaines où il serait possible d'apporter des améliorations à la Loi électorale. J'ai fait 122 recommandations en m'appuyant sur le rapport de la commission royale, dont celle-ci.

Le sénateur Murray: Ont-elle été examinées?

M. Kingsley: Elles ne l'ont pas été pour l'instant ni par la Chambre des communes ni par le Sénat. Je suis prêt à comparaître devant la Chambre des communes ou le Sénat, comme chacun le désire, pour débattre de la question.

Senator Prud'homme: I have heard the comment that political parties could use the electoral list for fund-raising. Is this correct?

Mr. Girard: At page 25.

Senator Prud'homme: Read that please, political people. I would love to run for election again if I knew that were possible. Where did this come from?

Mr. Girard: From the government.

Senator Prud'homme: It is a bill of the government. I did not hear anyone from the opposition opposing it. I want you to know, for the record, that I totally disagree with that section. It will lead to abuse. People will be upset when they start receiving unsolicited invitations to subscribe to political parties. They will say, "Who the hell got my name, and from what list?"

Senator Murray: Do you think that is anything new?

Senator Prud'homme: No, but put me in charge of your campaign and you will see how I can use that to great effect.

Senator Lynch-Staunton: I should like to make one last stab at trying to have at least some of my anxieties shared with regard to the efficacy of the new system of getting people on the list as compared to the present system. From what we have read, the present system is considered the most effective in the world. We are the last country to have door-to-door enumeration. Agreed, it is very costly, but we are told that at the first go-round some 92 per cent of eligible voters get on the list and, after revision, that total goes up to 95 per cent.

Surely, with a new system we want to achieve at least the same objective of getting well over 90 per cent of eligible voters on the list. I am not yet convinced that this will happen, at least in the initial stages, as quickly as we have been told. It is just a question of disagreement, not a question of faulting the purpose.

Ms Charles can tell me if my interpretation of her charts is correct to the point of supporting my argument. I am pointing to charts 11 and 12, "Forecast Reliability," where you see that in year zero, which is April 1997, the reliability factor is 100 per cent, which I assume means that as many electors as could be found get on the list at the first go-round. Is that correct?

Ms Charles: That is correct.

Senator Lynch-Staunton: Then, after 12 months, that reliability factor drops to some 90 per cent?

Ms Charles: Correct.

Senator Lynch-Staunton: Then there is a blip upward, which, based on chart 12, is the first update using motor vehicle statistics, vital statistics, and citizenship data. It goes up to 92 per cent, and then the line blips again year after year as these updates are made, but the trend is downward. How do I interpret that after year five the line is down to 75 or 73 per cent? What does that mean

Le sénateur Prud'homme: J'ai entendu dire que les partis politiques pourraient se servir de la liste électorale pour leur campagne d'appel de fonds. Est-ce exact?

M. Girard: C'est à la page 25.

Le sénateur Prud'homme: Les politiciens n'ont qu'à le lire. J'aimerais bien me présenter de nouveau à des élections si je savais que c'était possible. D'où cela provient-il?

M. Girard: Du gouvernement.

Le sénateur Prud'homme: C'est un projet de loi du gouvernement. Je n'ai entendu aucun membre de l'opposition s'y opposer. Je tiens à vous dire, aux fins du procès-verbal, que je suis complètement en désaccord avec cet article qui va donner lieu à des abus. Les gens ne vont pas être contents lorsqu'on les invitera à souscrire à des partis politiques. Ils diront: «Qui diable a trouvé mon nom, sur quelle liste?»

Le sénateur Murray: Pensez-vous que cela soit quelque chose de nouveau?

Le sénateur Prud'homme: Non, mais donnez-moi la responsabilité de votre campagne et vous verrez comment je peux utiliser cet article à votre avantage.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'aimerais essayer pour la dernière fois de vous faire part de certaines de mes inquiétudes à propos de l'efficacité du nouveau système d'inscription sur la liste par rapport au système actuel. D'après ce que nous avons lu, le système actuel est jugé comme étant le plus efficace au monde. Nous sommes le dernier pays où le recensement de porte en porte continue de se faire. Bien sûr, c'est très coûteux, mais d'après ce qu'on nous a dit, la première fois, le recensement permet d'inscrire 92 p. 100 des personnes qui ont le droit de vote et, après révision, on arrive à 95 p. 100.

Avec le nouveau système, nous cherchons certainement à atteindre au moins le même objectif, soit dépasser largement les 90 p. 100 de personnes qui ont le droit de vote. Je ne suis pas encore convaincu que cela se produira, dans les premières étapes à tout le moins, aussi rapidement qu'on nous le dit. C'est uniquement un point de désaccord de ma part, je ne cherche pas à trouver une faille dans le nouveau système.

Mme Charles peut me dire si j'interprète correctement ses tableaux pour défendre mon argument. Je veux parler des tableaux 11 et 12: «Fiabilité projetée», où on voit qu'en l'an zéro, soit avril 1997, le facteur de fiabilité est de 100 p. 100, ce qui signifie, je suppose, qu'autant d'électeurs que l'on peut trouver seront inscrits la première fois. Est-ce exact?

Mme Charles: C'est exact.

Le sénateur Lynch-Staunton: Puis, au bout de 12 mois, ce facteur de fiabilité tombe à 90 p. 100?

Mme Charles: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il y a ensuite une remontée qui, d'après le tableau 12, représente la première mise à jour faite à partir des statistiques des permis de conduire, des statistiques de l'état civil et des données de la citoyenneté. On arrive à 92 p. 100, puis, année après année, au fur et à mesure des mises à jour, la courbe tend à baisser. Comment dois-je comprendre qu'après la

exactly? Maybe some of the answer is in the book we just received this afternoon, "The Register of Electors Project," at page 28, where a similar chart appears with a note saying that the graph shows a forecast reliability of data over five years using updated information from Revenue Canada, et cetera, and the decline in reliability with no updates over the same period. The decline in reliability shows that after five years that line drops to somewhere around 40 per cent, and with the updates the line goes to around 80 per cent. What does that 80 per cent figure indicate?

Ms Charles: If I may, I should like to ask John Armstrong, the chief methodologist responsible for all aspects of determining reliability and assessing reliability on the project, to speak to this point. John has been seconded from Statistics Canada. He is an expert in the field, and I think he would be in a much better position to address that specific issue.

Mr. John Armstrong, Manager, Register Project, Elections Canada: The first part of your question, as I understand it, concerns the reliability of the list at the end of the five-year period.

Senator Lynch-Staunton: Yes. As the line goes down to 80 per cent in five years, what does that figure mean?

Mr. Armstrong: It is 80 per cent relative to what we would have under the current system on a final list of electors.

Senator Lynch-Staunton: Am I comparing apples and oranges? I am using the figures that have been submitted officially. The present door-to-door enumeration allows some 95 per cent of eligible electors to be confirmed on the final list of voters.

Mr. Armstrong: That is correct.

Senator Lynch-Staunton: Is that 80 per cent the same as the 95 per cent I am quoting, or is it referring to something else? It is 80 per cent of what?

Mr. Armstrong: It is 80 per cent of the 95 per cent. For the purposes of these graphs, we have assumed that the current system is 100 per cent. The current system is our standard.

Senator Lynch-Staunton: Does that mean that, under the new system, there will be fewer voters at the end of five years on an updated revised list than there would be if there were a complete door-to-door enumeration done in year five? Which system will get the most voters at any given point in time; door-to-door enumeration or an updated permanent registry with all the data made available to the registrar?

Mr. Armstrong: Chart 11 refers to the quality of the register at the beginning of the electoral period. Eighty per cent on Chart 11 means that the quality of the register at the beginning of the electoral period will be equivalent to the 1992 list at the start of the 1993 electoral period.

Senator Lynch-Staunton: I am sure I am not making myself clear. How can any system be more efficient in terms of getting people on the list than a door-to-door enumeration system?

cinquième année, la courbe tombe à 75 ou 73 p. 100? Qu'est-ce que cela signifie exactement? Peut-être que la réponse se trouve en partie dans le livret que nous avons reçu cet après-midi, soit l'étude de faisabilité sur le projet du registre des électeurs, où à la page 28 figure un tableau semblable accompagné d'une note indiquant que le graphique indique une fiabilité projetée de données sur cinq ans à partir des renseignements à jour de Revenue Canada, etc., et une diminution de la fiabilité sans mise à jour pour la même période. Cette baisse de la fiabilité indique qu'après cinq ans, cette courbe chute aux alentours de 40 p. 100 et, avec les mises à jour, elle monte aux alentours de 80 p. 100. Qu'indique ce chiffre de 80 p. 100?

Mme Charles: Si vous permettez, je vais demander à John Armstrong, le grand responsable de tous les aspects du calcul et de l'évaluation de la fiabilité du projet, de prendre la parole. John est en détachement, de Statistique Canada. Il est expert dans ce domaine et je pense qu'il serait bien plus à même de répondre à cette question.

M. John Armstrong, gestionnaire, Projet du registre, Elections Canada: Si je comprends bien, la première partie de votre question vise la fiabilité de la liste à la fin de la période de cinq ans.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui. Étant donné que la courbe arrive à 80 p. 100 en cinq ans, que signifie ce chiffre?

M. Armstrong: Il s'agit de 80 p. 100 par rapport à ce que nous aurions sur une liste définitive d'électeurs dans le système actuel.

Le sénateur Lynch-Staunton: Est-ce que je me trompe? Je m'appuie sur des chiffres officiels. L'actuel recensement de porte en porte permet à quelque 95 p. 100 de personnes qui ont le droit de vote d'être confirmées sur la liste définitive d'électeurs.

M. Armstrong: C'est exact.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ces 80 p. 100 équivalent-ils aux 95 p. 100 que je cite ou à autre chose? C'est 80 p. 100 de quoi?

M. Armstrong: C'est 80 p. 100 des 95 p. 100. Pour ces graphiques, nous sommes partis de l'hypothèse que le système actuel est de 100 p. 100. Le système actuel est notre norme.

Le sénateur Lynch-Staunton: Est-ce que cela veut dire que dans le nouveau système, il y aura au bout de cinq ans moins d'électeurs inscrits sur une liste mise à jour qu'il n'y en aurait si un recensement de porte en porte était fait la cinquième année? Quel système permettra d'inscrire le plus d'électeurs à n'importe quel moment? Le recensement de porte en porte ou un registre permanent mis à jour grâce à toutes les données fournies au registraire?

M. Armstrong: Le graphique 11 indique la qualité du registre au début de la période électorale. Quatre-vingt pour cent sur le graphique 11 signifie que la qualité du registre au début de la période électorale sera équivalente à celle de la liste de 1992 au début de la période électorale de 1993.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne m'explique pas bien. Comment un système d'inscription sur une liste électorale peut-il être plus efficace qu'un système de recensement de porte à porte?

Mr. Armstrong: We expect, going into an electoral event with a list of 80 per cent quality, that we will receive revisions which will bring the quality of the final list up to a level equivalent to the quality of the final list under the current system.

Senator Lynch-Staunton: When you say "quality," do you mean quality in terms of accuracy or quality in terms of numbers of voters?

Mr. Armstrong: In terms of both numbers of voters and accuracy.

Senator Lynch-Staunton: So assuming that all the data for which Elections Canada is now negotiating is available, Elections Canada will, at any given time, be able to provide an electoral list which includes at least 95 per cent of eligible voters?

Mr. Armstrong: No. We can run an event, and at the end of that event we will have an electoral list of 95 per cent of eligible voters.

Senator Gigantès: An election or a referendum.

Senator Lynch-Staunton: The list is being updated constantly to keep it ready in case there is a sudden election call. It will not be updated every four or five years.

Senator Pearson: He is saying that we went into the 1993 election using the electors list from the referendum. Then, when you go into an event, the list is upgraded because of the number of people who come on to the list.

Senator Lynch-Staunton: That is not what this chart is saying. The blip upward is done on a constant basis every 12 months. The chart is saying that every 12 months we will take Revenue Canada figures and, because we will get massive numbers at a given period of time, up it goes. Then it says that on a more or less regular basis they will update through other data, but the line continues to go down.

Senator Pearson: No. We will start into an election at about the same level as we started into the 1993 election.

Senator Lynch-Staunton: But they did not have the information to update the 1993 list.

Mr. Armstrong: The line on this chart refers to the quality of the register without an electoral event taking place. Eighty per cent on this chart indicates that the quality of the register would be equivalent to the quality of the 1992 list at the beginning of the 1993 event.

We know that, if we run an event with the register at 80 per cent quality, at the end of the event we will have a list of electors equivalent to what we obtained under the old system — that is, with 95 per cent of the electors on the list.

Senator Lynch-Staunton: What additional data will you get, if an election event is called in year two or year three where the line goes down to 80 per cent, to bring that up to 95 per cent?

Mr. Armstrong: We will get changes to the list through enhanced revision.

M. Armstrong: Avec une liste dont la qualité équivaut à 80 p. 100, nous nous attendons à avoir des révisions qui amèneront la qualité de la liste définitive à un niveau équivalent à la qualité de la liste définitive obtenue dans le régime actuel.

Le sénateur Lynch-Staunton: Lorsque vous parlez de «qualité», parlez-vous de qualité en matière de précision ou de qualité en ce qui a trait aux nombres d'électeurs?

M. Armstrong: Je parle de qualité en matière de précision et aussi en ce qui a trait aux nombres d'électeurs.

Le sénateur Lynch-Staunton: En supposant donc que toutes les données que négocie actuellement Elections Canada soient disponibles, Elections Canada pourra, à n'importe quel moment, avoir une liste électorale qui inclut au moins 95 p. 100 des personnes qui ont le droit de vote?

M. Armstrong: Non. Nous pouvons organiser des élections, et à la fin de ces élections, nous aurons une liste électorale représentant 95 p. 100 des personnes qui ont le droit de vote.

Le sénateur Gigantès: Une élection ou un référendum.

Le sénateur Lynch-Staunton: La liste est constamment mise à jour afin d'être prête en cas de déclenchement subit des élections. Elle ne sera pas mise à jour tous les quatre ou cinq ans.

Le sénateur Pearson: Il dit que les élections de 1993 se sont déroulées en fonction de la liste électorale du référendum. Puis, au moment des élections, la liste est améliorée à cause du nombre de personnes qui s'inscrivent.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce n'est pas ce qu'indique ce tableau. La tendance à la hausse se fait constamment tous les 12 mois. D'après le tableau, tous les 12 mois, nous allons prendre les chiffres de Revenu Canada et, puisque nous obtiendrons de gros chiffres à n'importe quel moment, la tendance sera à la hausse. Puis, il indique que plus ou moins régulièrement, la mise à jour se fera grâce à d'autres données, mais que la courbe continuera à baisser.

Le sénateur Pearson: Non. Nous entamerons les élections à peu près au même niveau que lors des élections de 1993.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui, mais on ne disposait pas des renseignements nécessaires pour mettre la liste de 1993 à jour.

M. Armstrong: La courbe de ce tableau représente la qualité du registre sans que des élections n'aient lieu. Quatre-vingt pour cent sur ce tableau indique que la qualité du registre serait équivalente à la qualité de la liste de 1992 au début des élections de 1993.

Nous savons que si des élections ont lieu avec ce registre dont la qualité est de 80 p. 100, à la fin des élections, nous aurons une liste électorale équivalente à celle que nous avions dans l'ancien système — c'est-à-dire, 95 p. 100 des électeurs inscrits.

Le sénateur Lynch-Staunton: Quelles données supplémentaires allez-vous obtenir, si des élections sont déclenchées la deuxième ou la troisième année, c'est-à-dire lorsque la courbe baisse à 80 p. 100, pour la faire remonter à 95 p. 100?

M. Armstrong: Nous apporterons des changements à la liste grâce à une meilleure révision.

Senator Lynch-Staunton: Do you think that will be at least as effective as the previous system?

Mr. Armstrong: We know from the 1993 experience that revisions brought the final list up to equivalent quality.

Senator Lynch-Staunton: Thank you for being so patient with me on that.

Senator Tkachuk: I should like to ask a supplementary question.

Forget about 1992 and 1993. That was an exception. We will not have referendums that often, hopefully. Under the current system, on the day the writ is issued we do an enumeration which produces a list which is 90 per cent accurate, and that accuracy goes up to 95 per cent with revisions during the writ period.

Mr. Armstrong: That is right.

Senator Tkachuk: Forgetting the referendum, when the writ is dropped, how accurate is the list?

Mr. Armstrong: It is 80 per cent accurate.

Senator Tkachuk: Is that 80 per cent of the total number of electors?

Mr. Armstrong: It is 80 per cent of our standard of 95 per cent.

Senator Tkachuk: So it is 75 per cent of the total number of electors?

Mr. Armstrong: That is correct.

Senator Tkachuk: So it is really three-quarters accurate. Actually, revision serves the purpose of making the list more accurate during the campaign period, taking it all the way from 75 per cent to 95 per cent, as it would the extra 5 per cent in a 47-day campaign. This will now all be done in a 36-day period.

Mr. Armstrong: That is right.

Senator Tkachuk: So it is really 75 per cent of the total number of electors when the writ is issued.

Mr. Armstrong: That is right.

Senator Lynch-Staunton: I am skill skeptical, but I will not belabour it. This has been a good exchange.

Senator Murray: I wish to flag something which occurred to me — and you can get to it later, if you wish.

The expense limit for the parties is presently calculated on the basis of the preliminary list; is it not?

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Murray: That will not change?

Mr. Kingsley: No.

Senator Murray: This will come as a disagreeable surprise to some people who have a lot of money to spend but, if the limits are calculated on the basis of the preliminary list and the preliminary list under the new system will only be approximately

Le sénateur Lynch-Staunton: Pensez-vous que ce sera au moins aussi efficace que le système précédent?

M. Armstrong: Nous savons, d'après ce qui s'est passé en 1993, que les révisions ont amené la liste définitive à un niveau de qualité équivalent.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je vous remercie de votre patience à mon égard.

Le sénateur Tkachuk: J'aimerais poser une question supplémentaire.

Ne nous occupons pas de 1992 et de 1993. C'était une exception. Nous n'aurons pas de référendum si souvent, espérons-le. Dans le système actuel, le jour où les brefs sont émis, nous faisons un recensement qui donne une liste précise à 90 p. 100; ce pourcentage atteint 95 p. 100 grâce aux révisions effectuées pendant la période des brefs.

M. Armstrong: C'est exact.

Le sénateur Tkachuk: Oublions le référendum; lorsque les brefs sont émis, quel est le pourcentage de précision de la liste?

M. Armstrong: Il est de 80 p. 100.

Le sénateur Tkachuk: Est-ce 80 p. 100 du nombre total des électeurs?

M. Armstrong: C'est 80 p. 100 de notre norme de 95 p. 100.

Le sénateur Tkachuk: C'est donc 75 p. 100 du nombre total des électeurs?

M. Armstrong: Oui.

Le sénateur Tkachuk: Elle est donc précise à 75 p. 100 en fait. La révision permet de rendre la liste plus précise pendant la période de la campagne électorale, puisqu'elle fait passer le pourcentage de 75 à 95 p. 100, tout comme elle permet d'ajouter 5 p. 100 pendant une campagne de 47 jours. Cela se fera maintenant en l'espace de 36 jours.

M. Armstrong: Exact.

Le sénateur Tkachuk: Le taux est donc, en réalité, de 75 p. 100 du nombre total d'électeurs lorsque le bref est émis.

M. Armstrong: Effectivement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je demeure sceptique, mais je laisse tomber pour l'instant. Cet échange a été instructif.

Le sénateur Murray: J'aimerais signaler une chose qui me vient à l'esprit... vous pourrez en discuter plus tard, si vous le désirez.

La limite des dépenses des partis est actuellement calculée en fonction de la liste préliminaire, n'est-ce pas?

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Murray: Cela demeure inchangé?

M. Kingsley: C'est cela.

Le sénateur Murray: Certains dont les coffres sont remplis auront une surprise désagréable. Si les limites sont calculées en fonction de la liste préliminaire et que cette liste préliminaire, sous le nouveau régime, n'est exacte qu'à 80 p. 100 environ, les limites

80 per cent accurate, the spending limits for the parties will be a lot less than people have been counting on.

Mr. Kingsley: The answer is the opposite, in effect, for a number of reasons.

First, when we talk about an 80 per cent accurate list, we mean that the names and addresses on the list are 80 per cent accurate. There are still names with the wrong address. They are tabulated to establish the limit, because it is the number of names on the list. This is not an artifice. This is not a way of giving more money to parties; it is a reality. Moreover, currently the limits are set based on the preliminary list, which contains 92 per cent of the names, and then a further 3 per cent of the names are added for which no money was attributed in the spending limits to parties and candidates.

Under this bill, within four or five days of the issuance of the writ the limits would be set knowing that we had the same number of names as we would have had with the 95 per cent under the present system.

Senator Murray: In 1993 I was told about a riding, which I will not name, where 101 per cent of the population was on the voters list. That seems incredible.

Mr. Kingsley: This is quite possible. I have indicated that the law which was passed in 1993 did not allow me to remove names. This bill would allow the removal of names of people who have moved from one place to another and also would allow for the removal of the names of people who are deceased.

I want senators to know this, because you talk about improving laws. Under the present scheme I cannot remove the names of people who are deceased, even if I know they are dead and even if I have to utilize the list within one year for more than one event. It could be from a referendum to an election or an election to an election or a referendum to a referendum. Under this proposed bill, we would gain much more accuracy.

I believe in this project; otherwise, I would not have presented it to the committee over the last two years. I will plead guilty to believing in the project.

There is greater accuracy with a computerized permanent list. Not only do you get the correct spelling of the name once the final corrections are made, but you also get the right address and postal code. Moreover, we would be tying into new addresses as they became available, even if no one lived there when the address was created. In this way the returning officer would know to target that area. Or we may reach out to those electors because the bill allows initiated activities to take place between elections, as the register is being maintained as indicated in the bill.

The Chair: From my understanding of this, we will not lose names necessarily other than those of people who are deceased.

des dépenses des partis seront très inférieures à ce qu'espéraient certains.

M. Kingsley: Au contraire, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, quand on dit que la liste sera exacte à 80 p. 100, nous voulons dire que les noms et les adresses qui y figurent seront exacts à 80 p. 100. Les listes continueront de comporter des noms pour lesquels l'adresse est inexacte. Par contre, ces électeurs continuent d'entrer en ligne de compte dans l'établissement de la limite, parce que le calcul se fait en fonction du nombre de noms. Le calcul n'est pas artificiel. Ce n'est pas un moyen de permettre aux partis de dépenser plus; ce sont des nombres réels. De plus, les limites sont actuellement calculées en fonction de la liste préliminaire, qui contient 92 p. 100 des noms. S'y ajoutent ensuite 3 p. 100 de noms dont on n'a pas tenu compte dans l'établissement des plafonds des dépenses des partis et des candidats.

Aux termes du projet de loi à l'étude, le calcul des plafonds s'effectuerait dans les quatre ou cinq jours qui suivent la délivrance du bref en sachant que nous avons le même nombre de noms que si nous avions utilisé la liste actuelle qui ne comporte que 95 p. 100 des noms d'électeurs.

Le sénateur Murray: En 1993, j'ai entendu parler d'une circonscription, que je ne nommerai pas, où 101 p. 100 de la population figuraient sur la liste des électeurs. C'est assez incroyable.

M. Kingsley: C'est fort possible. J'ai dit plus tôt que la loi adoptée en 1993 ne m'autorisait pas à retrancher des noms de la liste. Le projet de loi à l'étude permettrait d'enlever les noms des électeurs qui ont changé d'adresse et de ceux qui sont décédés.

J'aimerais préciser un point, puisque vous dites vouloir améliorer les lois. Sous le régime actuel, je ne peux retrancher le nom de personnes qui sont décédées, même si je sais qu'elles sont mortes et même si la liste sert à plus d'un événement au cours de la même année. Ainsi, dans la même année, il pourrait y avoir un référendum suivi d'une élection, deux élections successives ou deux référendums successifs. Aux termes du projet de loi à l'étude, la liste serait beaucoup plus exacte.

Je crois profondément à ce projet, sans quoi je n'aurais pas passé les deux dernières années à l'exposer au comité. Si je suis coupable de quelque chose, c'est d'y croire.

La liste permanente informatisée est beaucoup plus exacte. Non seulement le nom serait bien orthographié, une fois que les derniers correctifs auront été apportés, mais on aurait aussi la bonne adresse et le bon code postal. De plus, nous serions immédiatement informés des nouvelles adresses, même s'il n'y avait pas d'occupant. Ainsi, le directeur du scrutin saurait qu'il faut cibler ce secteur. Nous pourrions peut-être également tendre la main à ces électeurs parce que le projet de loi permet de lancer des activités entre les élections pour tenir à jour le registre.

La présidente: Si j'ai bien compris, les noms ne seront pas forcément radiés de la liste, sauf si les personnes sont décédées.

We may not necessarily have the accurate name at the accurate location because we may not have received the change of address.

Let me give you a hypothetical situation here. What if a constituency were informed that their spending limit would be so much and then with new data at the end of the election campaign the actual number of electors decreased? What impact would that have on their spending limit?

Mr. Kingsley: If you mean retroactively, it would have no impact. The law is precise in this regard. You set the limit as a function of your preliminary list, period. That is what we do for parties and for candidates. Each candidate is advised at the moment the preliminary list is struck, and that is it.

The Chair: You do not anticipate that the preliminary list will necessarily have fewer names, but that it might not be as accurate as the door-to-door enumeration list. Is that right?

Mr. Kingsley: That is the issue which must be reconciled when you are constructing a permanent register, no matter what mechanism you use, even if you invoked a mechanism whereby we would set up a huge bureaucracy in Ottawa and people actually believed that it was important to write to the Chief Electoral Officer to let him or her know that there was a change of address. Even with that you would get time delays and what I will call erosion of the accuracy of the list. This is the experience worldwide. It is a time factor.

It is a fact that Canadians do not keep the OHIPs of this world advised of their address changes unless and until they actually go to see a doctor and they are asked, "Do you still live at the same address?" They usually respond, "Oh, no, I moved two years ago." Two years is too long a time.

In this project, the feasibility report which was circulated to this committee as well as to members of the committee of the House of Commons indicates the mechanisms and the timeframes and their impact on the accuracy of the list. The 1993 experience simply cannot be discounted. It is the foundation of this measure which is before you.

Canadians outside Quebec do not even remember that they were not solicited door-to-door for the federal election; they do not even remember this. This scheme proposes to keep the list up-to-date through the various mechanisms that have been indicated. There is also a mail-out that occurs immediately after the preliminary lists are sent.

The card will have a better design than the previous card in 1993. It will indicate your name and address and ask you to get in touch with the returning officer if there is an error in the name or address. This is the revised process. We will have four more days to do than we do now. In other words, we will have 28 days instead of 24.

This is where we get the comfort level about our ability to maintain a good list. Over time, it is better than door-to-door enumeration, with all the difficulties of spelling of names, spelling

La liste ne donnera pas forcément le nom exact ou les bonnes coordonnées, parce qu'on ne nous a peut-être pas communiqué la nouvelle adresse.

Prenons un cas hypothétique. Qu'arriverait-il si une circonscription était avisée que sa limite de dépenses était de tant, puis que, à cause de nouvelles données obtenues à la fin de la campagne électorale, le nombre réel d'électeurs avait baissé? Quelles seraient les répercussions sur sa limite de dépenses?

M. Kingsley: Si vous parlez d'effet rétroactif, il n'y en aurait pas. La loi est très précise à cet égard. La limite est fixée en fonction de la liste préliminaire, point final. C'est ce que nous faisons pour les partis et les candidats. Chaque candidat est informé de sa limite, quand la liste préliminaire est produite, et on s'en tient à ce montant.

La présidente: Vous ne prévoyez pas que la liste préliminaire comportera forcément moins de noms, mais plutôt qu'elle pourrait ne pas être aussi exacte que la liste produite par recensement de porte en porte. Est-ce cela?

M. Kingsley: C'est le compromis qu'il faut faire si on établit un registre permanent. Quel que soit le mécanisme utilisé, même si on prévoyait une énorme bureaucratie à Ottawa et que les gens étaient réellement convaincus qu'il faut écrire au Directeur général des élections pour l'informer d'un changement d'adresse, même si tout cela était en place, il y aurait des retards et ce que j'appellerais une perte graduelle d'exactitude de la liste. C'est la même chose partout. Le facteur temps entre en jeu.

Il est bien connu qu'on oublie d'informer la régie d'assurance-santé de son changement d'adresse jusqu'au jour où, chez le médecin, on se fait demander si l'on habite toujours à la même adresse. Tout à coup, on prend conscience que, depuis deux ans, on a changé d'adresse. Deux ans, c'est long comme délai.

Dans le cadre de ce projet, on a fait circuler auprès du comité ainsi que du comité de la Chambre des communes un rapport de faisabilité qui décrivait les mécanismes, les calendriers et leur impact sur l'exactitude de la liste. Il est impossible de ne pas tenir compte de l'expérience vécue en 1993. Elle est à la base même du projet de loi à l'étude.

Les Canadiens hors Québec ne se souviennent même pas qu'on ne les a pas recensés de porte en porte pour l'élection fédérale; ils l'ont oublié. Le régime à l'étude propose de tenir la liste à jour grâce aux divers mécanismes proposés. On prévoit aussi des envois postaux immédiatement après l'envoi des listes préliminaires.

La carte sera mieux conçue que celle de 1993. Elle précisera votre nom et votre adresse et vous demandera de communiquer avec le directeur de scrutin s'il y a une erreur. C'est le nouveau processus. Nous disposerons de quatre jours de plus pour le faire. En d'autres mots, nous aurons 28 jours pour le faire plutôt que 24.

Ces quatre jours de plus nous permettent de croire que nous parviendrons à avoir une bonne liste. Avec le temps, la méthode est meilleure que le recensement de porte en porte, avec toutes les

of street names and postal codes because all these problems will have been avoided.

Senator Prud'homme: People want to strike out names. They used to have at least the list of people on their street. How do we know if someone wants to check the list and say, "Kingsley does not have the right to vote and I will protest that, according to the act." Where do they get this information?

[Translation]

Mr. Girard: Given the privacy provisions in place, someone who wants to know, for example, whether or not his neighbour is on the electoral list will have to go down to the office of the returning officer and request this information. He will receive confirmation at that time, but he will not be given access to the lists.

Senator Prud'homme: I see.

Mr. Girard: That is the law at the present time and the status quo will be maintained under the bill's provisions. Only candidates and, of course, political parties are entitled to see the lists, not ordinary citizens. However, it is possible to file an objection to a person's name appearing on the list.

For example, if you know that your neighbour is not a Canadian citizen and if you have seen the enumerator stop by his residence, you may have some doubts and you can check with the office of the returning officer. If you discover that this person's name is on the list, you could file an objection.

Senator Prud'homme: So too could political organizations, obviously because they have a copy of the list.

Mr. Girard: Indeed.

Senator Beaudoin: Since these lists will be made public at some point, what reason is there for refusing to disclose the information in the first place?

Mr. Girard: I am not certain that I understand your question, senator.

Senator Beaudoin: If a person, out of curiosity I would imagine or for some other reason, wishes to know if a particular person's name appears on the list, what provision entitles you not to give this information?

Mr. Girard: The provisions of the Privacy Act come into play. Pursuant to the legislation, the information in the register or in the lists can be shared with parties and candidates, and with no one else. Otherwise, the provisions of the Privacy Act apply and such information cannot be disclosed.

Senator Beaudoin: And this is clear in the Act?

Mr. Girard: Yes, in both the Elections Act and the Privacy Act which complements the Elections Act.

difficultés qu'il comporte comme l'épellation des noms, les noms de rue et les codes postaux. Nous aurons évité tous ces écueils.

Le sénateur Prud'homme: Certains voudront faire radier des noms de la liste. Auparavant, ils disposaient au moins de la liste des électeurs habitant sur leur rue. Comment savoir si quelqu'un a le droit de vote ou pas et comment le contester? Où obtenir ces renseignements?

[Français]

M. Girard: Étant donné les dispositions dans les lois sur la protection des renseignements personnels, quelqu'un, qui veut savoir, par exemple, si son voisin est sur la liste ou pas, doit se rendre au bureau du Directeur du scrutin et demander l'information si oui ou non il figure sur la liste? On va le lui confirmer à ce moment, mais il ne peut pas avoir accès aux listes.

Le sénateur Prud'homme: Très bien.

M. Girard: Alors, c'est la loi à l'heure actuelle et cela va continuer de la même façon avec le projet de loi. Seulement les candidats et, évidemment, les partis politiques ont droit aux listes, non pas les citoyens. C'est de cette façon qu'une opposition peut se faire à la liste.

Par exemple, si vous savez que votre voisin n'est pas citoyen canadien et que vous avez vu le recenseur à cette adresse, vous avez un doute, vous pouvez faire la vérification au bureau du Directeur du scrutin. Si éventuellement cette personne est sur la liste, vous pourriez loger une opposition.

Le sénateur Prud'homme: Et les organisations politiques, évidemment, puisqu'ils ont une liste.

M. Girard: Effectivement.

Le sénateur Beaudoin: Comme ces listes vont être publiques à un moment donné, au nom de quoi refusez-vous de répondre en premier lieu?

M. Girard: À savoir? Je m'excuse, sénateur.

Le sénateur Beaudoin: Si quelqu'un, par curiosité j'imagine, je ne le sais pas, par méchanceté ou autre chose, veut savoir si un tel ou une telle est sur la liste, vous dites non, au nom de quel principe lui répondez-vous?

M. Girard: Ce sont les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels qui entrent en ligne de compte, à savoir que les renseignements contenus dans le registre ou sur les listes, peuvent être partagés conformément à la loi, c'est-à-dire avec les partis et avec les candidats, point. Autrement, c'est la loi sur la protection qui s'applique, auquel cas on ne peut pas divulguer cette information.

Le sénateur Beaudoin: Cela est clair dans la Loi?

Girard: Dans les deux lois, la Loi électorale et les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels qui viennent compléter la Loi électorale.

[English]

The Chair: Thank you for your patience, Senator Lynch-Staunton.

Senator Lynch-Staunton: No, it was very informative. I will return to that main point later.

I wish to turn to page 36 of the book entitled, *The Register of Electors Project, A Report on Research and Feasibility*. On this page we find an implementation schedule, on the assumption that the amendments will be in place by the end of June. If everyone has the book, I will not take time to read it.

It assumes that it will take one year and two months from June 1996 to August 1997 to see that everything is in place and that the register is ready for use. Is that calendar still valid today or has it been shortened as a result of your going out for tenders for the systems development and discussions with the provinces and territories?

Can we say the register, on the assumption that these amendments are proclaimed within the next month or so, will go into effect six months after August 1997 or January 1998?

Mr. Kingsley: If it was only circulated today, I apologize for that.

Senator Lynch-Staunton: I have only seen it today; perhaps others have seen it.

Mr. Kingsley: It has been around since March 1996.

This was meant for the committee of the House of Commons, which was considering the matter at the time, to focus on the two scenarios that were before it at the time. The first scenario, as I said in my introductory remarks, involved a lot more logistical work with the private sector companies and Canada Post because we were to do a mail-out and a mail-back instead of door-to-door enumeration. It was a different dynamic.

As well, we were proposing to run the province of New Brunswick as a pilot project. It required as much time to do that as to do the whole thing.

That is how that calendar was arrived at.

Senator Lynch-Staunton: Is it valid today?

Mr. Kingsley: I would have to look at it today.

Senator Lynch-Staunton: It says that, to be ready for use for a fall 1997 election, Elections Canada must begin to design the register immediately and start the activities needed to establish the register's infrastructure in the summer of 1996.

That is to be ready for a fall 1997 election. We are nearly six months later. Can you still be ready for a fall 1997 election?

[Traduction]

La présidente: Sénateur Lynch-Staunton, je vous remercie de votre patience.

Le sénateur Lynch-Staunton: Bien au contraire, l'échange a été très instructif. J'y reviendrai plus tard.

J'aimerais que nous passions à la page 36 du livret portant sur l'étude de faisabilité du registre des électeurs projeté. On y trouve un calendrier de mise en oeuvre qui suppose que les modifications seront en vigueur avant la fin de juin. Si vous avez tous un exemplaire du livret, je ne me donnerai pas la peine de vous en faire lecture.

D'après ce calendrier, il faut prévoir quatorze mois, soit de juin 1996 à août 1997, avant que tout soit en place et que le registre soit utilisable. Ce calendrier tient-il toujours ou vous faut-il accélérer le rythme, étant donné que vous faites un appel d'offres pour l'élaboration des systèmes et que des pourparlers sont prévus avec les provinces et les territoires?

En supposant que les modifications seront proclamées au cours du mois prochain, à quelques jours près, pouvons-nous dire que le registre entrera en vigueur six mois après la date-butoir d'août 1997 ou en janvier 1998?

M. Kingsley: Si vous n'avez reçu le livret qu'aujourd'hui, je m'en excuse.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne l'ai reçu qu'aujourd'hui, mais d'autres l'ont peut-être vu avant moi.

M. Kingsley: Il circule depuis mars 1996.

Ce document était destiné au comité de la Chambre des communes qui a étudié la question en vue de lui décrire deux scénarios à l'étude. Le premier, comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, prévoyait que beaucoup plus de travaux de logistique seraient confiés à l'entreprise privée et à la Société canadienne des postes parce qu'il incluait un envoi postal et un retour par la poste plutôt qu'un recensement de porte en porte. La dynamique était différente.

De plus, nous proposons de mener un projet-pilote au Nouveau-Brunswick. Ce projet-pilote exigeait autant de temps que l'établissement d'un registre permanent.

Voilà comment on a établi le calendrier.

Le sénateur Lynch-Staunton: Est-il encore valable?

M. Kingsley: Il faudrait que je l'examine.

Le sénateur Lynch-Staunton: D'après ce calendrier, pour qu'un registre permanent puisse servir à l'automne de 1997, il faudrait qu'Élections Canada commence immédiatement à l'élaborer et qu'elle entame les travaux d'infrastructure à l'été de 1996.

C'est ce qu'il fallait pour que le registre puisse servir à une élection à l'automne de 1997. Presque six mois se sont écoulés depuis lors. Prévoyez-vous quand même être prêts pour une élection à l'automne de 1997?

[Translation]

Mr. Girard: The answer is yes, for the following reason: the scenario we are proposing is one with which we are familiar. An enumeration is conducted, data is gathered and when an election is called, a preliminary list of electors is established based on the data in the bank. In short, we are not reinventing this system as was initially proposed. That is why the time needed to implement the proposal is different.

Let me give you an example: next April, we will conduct once again a door-to-door enumeration. This will take approximately three weeks, or perhaps a few days longer, following which we will give notice in the *Canada Gazette* that the enumeration has been completed. From this moment forward, the provisions of the bill respecting the shortened 36-day electoral calendar will take effect.

To answer your question, if, after the enumeration is completed, a general election is called in March, and these are hypothetical dates, the register and 36-day calendar would apply, meaning that the election would be held in May.

Senator Nolin: I simply want to understand how events will unfold. You will be conducting an enumeration in April 1997, is that not correct?

Mr. Girard: Yes.

Senator Nolin: One month later, you will give notice in the *Canada Gazette* that the enumeration has been completed. This means that if an election were called at this time, the electoral period would last 36 days. Is that correct?

Mr. Girard: Yes, you have understood.

Senator Nolin: I just wanted to be sure because the chart does not say that.

Mr. Kingsley: No, this chart is no longer valid.

Mr. Girard: Again, the approach being suggested is not the one retained by the government. The feasibility study is valid in that it resulted in this bill, but the approach retained is not the same.

[English]

Senator Lynch-Staunton: Yesterday it was pointed out that section 9 remains unchanged in the act. It is called "power to adapt the act." As we are finding out, not only ministers have residual powers but also some agents of Parliament.

If I read and interpret this correctly, Mr. Kingsley, you have absolute authority to intervene if you see, by reason of any mistake, miscalculation, emergency, or unusual or unforeseen circumstances, that some of the provisions of this act cannot be applied for whatever reason.

That is so broad that it pretty well gives you the authority to intervene to correct on your own some situation which you feel cannot be corrected through applying the act itself. Is that correct?

[Français]

M. Girard: La réponse est oui, et la raison est la suivante: le scénario qu'on met de l'avant est un scénario avec lequel on est familier. Essentiellement, on fait un recensement. On met ces données ensemble et quand une élection est appelée, de la banque de données, on imprime des listes électorales préliminaires. Somme toute, on ne réinvente pas le système comme on le proposait initialement. C'est la raison pour laquelle le temps pour le mettre en place est différent.

Si je puis donner un exemple de la façon dont le projet de loi a été élaboré; en avril prochain, nous ferons un recensement, encore une fois, porte-à-porte et dans les quelques semaines que cela prendra, à la fin d'une période d'environ trois semaines et peut-être quelques jours de plus, nous publierons dans la *Gazette du Canada*, un avis à l'effet que le recensement est complété. À partir de ce moment-là, les dispositions du projet de loi qui concernent la période électorale abrégée, dont le calendrier de 36 jours, entreront en vigueur.

Pour répondre à votre question, si après le recensement, et prenons des chiffres hypothétiques, au mois de mars une élection générale est appelée, oui, cela sera fait en vertu du registre et d'un calendrier électoral de 36 jours, au mois de mai.

Le sénateur Nolin: Je veux juste comprendre comme il faut. Vous faites un recensement au mois d'avril 1997?

M. Girard: Oui.

Le sénateur Nolin: Un mois après, vous publiez dans la *Gazette* officielle que votre recensement est terminé. Immédiatement, cela veut dire qu'une élection déclenchée à ce moment-là a une durée de 36 jours?

M. Girard: C'est exact. Vous avez tout compris.

Le sénateur Nolin: Je voulais m'en assurer parce que ce tableau ne dit pas cela.

M. Kingsley: Non, ce tableau, il ne vaut plus.

M. Girard: Encore une fois, l'approche proposée n'est pas celle qui a été retenue par le gouvernement. L'étude de faisabilité est valable parce qu'elle a généré le projet actuel, mais l'approche n'a pas été la même.

[Traduction]

Le sénateur Lynch-Staunton: On a fait remarquer, hier, que l'article 9 demeurerait inchangé dans la loi. Il s'intitule «Pouvoir d'adapter la loi». Comme nous sommes en train de le découvrir, non seulement des ministres, mais également certains mandataires du Parlement ont des pouvoirs résiduels.

Si j'ai bien compris, monsieur Kingsley, vous avez le pouvoir absolu d'intervenir si vous constatez que certaines dispositions de cette loi sont inapplicables, que ce soit en raison d'une erreur, d'un mauvais calcul, d'une situation d'urgence ou de circonstances inhabituelles ou imprévues.

Le libellé est si vague que cela revient à vous donner le pouvoir d'intervenir pour corriger de votre propre chef une situation qui, à votre avis, ne peut être redressée en appliquant la loi. Ai-je raison?

Mr. Kingsley: That is correct. It has been this way for a long time.

Senator Lynch-Staunton: Yes. Does that mean, that if, for whatever reason, you see that the permanent registry is not supplying you with the number of voters or the accuracy that you require, you can go back to door-to-door enumeration or go back to another system which would allow you to find those electors which the permanent registry has not found for you?

In other words, for whatever reason, the registry is not function in the way it should. Do you then have the authority to find those missing electors through door-to-door enumeration or any other system that may be applicable under those circumstances?

Mr. Kingsley: I should like to answer that question completely so that it is quite clear. I have utilized that power in the past as have others who have preceded me, but very sparingly. Before I would invoke that power under the scenario that you have described, I would want to exhaust the avenues available to me under the statute. Let me give you an example.

Bill C-63 allows, in Schedule IV, the use of any alternate data source that the Chief Electoral Officer considers appropriate. It could include, as was pointed out by Ms Charles earlier this morning, health records from a province, property assessment records, utilities records, the national change of address of the Canada Post Office, and others that will become available that do not exist now. These are things that I would want to consider before proceeding to invoke section 9(1).

Senator Lynch-Staunton: However, if that information is not available or is not made available to you, or one province goes into a sulk and will not co-operate with you any more and breaches the agreement 30 days before the election for whatever reason, what can you do to accommodate those electors whose names you are no longer getting through the system we are discussing today? What backups are available to you?

Mr. Kingsley: There are several elements to the answer, and I should like to give them all so that you have a complete picture.

There are several avenues I would want to explore. I mentioned some of them, such as existing data banks and data banks that will come into being that do not exist now and utilities. We can get a lot of address changes from utilities. We can do telephone follow-ups where the principal householder is listed.

Under the statute, we can carry out a publicity campaign through the most pertinent media to reach that electorate about revising the list, saying, "We have not picked up all of the address changes. It is important for you to notify us." We could also make registration forms available generally if that became an issue.

M. Kingsley: Vous avez parfaitement raison. J'ai ce pouvoir depuis longtemps.

Le sénateur Lynch-Staunton: Cela signifie-t-il que, si vous jugez que le registre permanent, pour quelque raison que ce soit, ne vous fournit pas le nombre d'électeurs ou le degré d'exactitude requis, vous pouvez recommencer à faire du recensement de porte en porte ou adopter un autre régime qui vous permettrait de récupérer les électeurs que ne vous a pas fourni le registre permanent?

En d'autres mots, le registre ne donne pas les résultats escomptés, quelle que soit la raison. Avez-vous à ce moment-là le pouvoir de faire du recensement de porte en porte pour trouver les électeurs manquants ou d'adopter un autre système qui pourrait être utile dans ces circonstances?

M. Kingsley: J'aimerais vous donner une réponse complète. Il est important de bien comprendre. Par le passé, comme d'autres qui m'ont précédé, j'ai eu recours à ce pouvoir, mais très rarement. Avant de l'invoquer dans un scénario comme celui que vous avez décrit, je chercherais à épuiser tous les autres recours que me donne la loi. Je vous en donne un exemple.

Le projet de loi C-63 permet au directeur général des élections, à l'annexe IV, d'utiliser d'autres sources de données qu'il juge valables. Cela pourrait inclure, comme l'a fait remarquer Mme Charles plus tôt ce matin, les archives médicales d'une province, les rôles d'évaluation foncière, les dossiers des services publics, les changements d'adresse à l'échelle nationale de Postes Canada, de même que d'autres sources à venir qui n'existent pas actuellement. Donc, avant d'invoquer le paragraphe 9(1), j'épuiserais ces recours.

Le sénateur Lynch-Staunton: Toutefois, si ces données ne sont pas connues ou si vous ne pouvez les obtenir, qu'une province vous boude et refuse de coopérer davantage, qu'elle résilie l'entente 30 jours avant l'élection, pour quelque raison que ce soit, que pouvez-vous faire pour retrouver les électeurs que le système dont nous discutons aujourd'hui ne vous fournit plus? De quels autres moyens disposez-vous?

M. Kingsley: La réponse comporte plusieurs éléments. J'aimerais tous vous les donner de sorte que vous ayez un tableau complet.

J'aurais plusieurs moyens à ma disposition. J'en ai mentionné quelques-uns, par exemple les banques de données existantes et des banques de données qui n'existent pas actuellement, ou encore les services publics. Nous pouvons obtenir beaucoup de changements d'adresse des services publics. Quand nous avons le nom du principal occupant, nous pouvons faire des recherches par téléphone.

Aux termes de la loi, nous pouvons mener une campagne publicitaire dans la plupart des médias pertinents en vue d'informer les électeurs que nous sommes en train de réviser la liste. Ainsi, nous pouvons annoncer: «Il nous manque des changements d'adresse. Il est important que vous nous avisiez du vôtre». Si le problème se posait, nous pourrions aussi mettre à la disposition de tous des demandes d'inscription.

As an ultimate measure, during an event we have targeted revision in certain areas of high mobility and in new developments. Bill C-63 would allow us to go door-to-door in those areas and drop off registration forms and to marry that with the publicity campaign which I have just mentioned, urging people to register immediately with their returning officers under the appropriate name and address. Those forms are all pre-numbered and controlled so that, when they come back, we know if people are claiming to be residents of the address where we dropped it off. We have these control mechanisms now through computers, which were not possible with the manual system.

We have the capacity to do mail-out of registration kits to new addresses where we do not have accurate information. As well, as I was indicating earlier, we have better address data through other sources so that we know where the new projects have occurred.

Before I would consider invoking the extraordinary powers vested under section 9(1), I would pursue those other avenues. If it were absolutely necessary to invoke section 9(1), then I would do so.

Senator Lynch-Staunton: The idea is a good one, but I think it is being implemented without enough elements in place. We have a system here where we can put 95 per cent of eligible voters on the list. No one can give us a guarantee, but it would be more than unfortunate if, at the first or any election under this system, we could not maintain that 95-per-cent figure or even increase it.

We can implement this system one year from now and give you a little more breathing room. Parliament could pass the bill and stipulate that it go into effect at a later date. You could hold a last enumeration for the next election and build on that once the election has been called. You could have your enumeration and put this into effect for the following election.

We may have an election this year or next year at the latest. We have less than two years, to October 1998, to put all of this into place and have it all ready. I think you need that time, with all due respect to the work you have done and the expertise and the competence that you have.

It would be more than unfortunate if we could not maintain that high eligibility figure which, as I understand it, is one of the highest in the world and which is a credit to this country. That standard is used by provinces and municipalities. Now we will move on to a more modern, updated and sophisticated system. However, the point of an election is to have as many people as possible aware of the election and on the list and out to vote. We have achieved that so far.

En dernier recours, en pleine campagne électorale, nous pourrions entreprendre une révision dans certaines régions à forte mobilité et dans les nouveaux quartiers. Le projet de loi C-63 nous permet de faire du porte à porte dans ces secteurs et d'y laisser des demandes d'inscription. En même temps, nous pouvons, grâce à une campagne de publicité, exhorter la population à s'inscrire immédiatement auprès du directeur de scrutin en utilisant le bon nom et la bonne adresse. Ces formulaires sont tous numérotés à l'avance et contrôlés, de sorte que, lorsqu'on nous les renvoie, nous savons si on nous donne la bonne adresse. Les ordinateurs nous permettent d'effectuer ces contrôles, ce qui n'était pas possible quand tout se faisait à la main.

Nous pouvons aussi envoyer par la poste des trousseaux d'inscription aux nouvelles adresses pour lesquelles nous ne disposons pas de renseignements exacts. Enfin, comme je l'ai mentionné plus tôt, nous avons de meilleures données sur les adresses grâce à d'autres sources. Ainsi, nous savons où sont construits les nouveaux projets résidentiels.

Avant d'envisager le recours aux pouvoirs extraordinaires que me confère le paragraphe 9(1), j'épuiserais tous ces autres recours. Par contre, s'il s'avérait absolument crucial de recourir au paragraphe 9(1), je le ferais.

Le sénateur Lynch-Staunton: L'idée est bonne, mais on est en train de la mettre en oeuvre sans avoir tous les éléments en place. Nous avons un système qui permet d'inscrire sur les listes 95 p. 100 des personnes qui ont le droit de voter. Nul ne peut nous donner de garantie, mais il serait vraiment dommage que, dès la première élection sous ce nouveau régime ou lors d'une élection ultérieure, nous n'arrivions pas à conserver ce taux de 95 p. 100 ou à l'accroître.

Nous pouvons mettre en oeuvre ce système dans un an et vous donner ainsi un peu plus de marge de manoeuvre. Le Parlement pourrait adopter le projet de loi en précisant qu'il n'entrerait en vigueur qu'à une date ultérieure. Vous pourriez effectuer un dernier recensement de porte en porte pour la prochaine élection et y faire des ajouts, une fois que l'élection a été déclenchée. Vous pourriez faire le recensement, puis utiliser le nouveau système à l'élection suivante.

Il se peut que des élections aient lieu cette année. Elles auront lieu l'an prochain au plus tard. Nous disposons donc de moins de deux ans, jusqu'en octobre 1998, pour mettre tout cela en place et être prêts. En dépit de tout le respect que j'ai pour le travail que vous avez effectué, pour votre expertise et pour votre compétence, je crois qu'un tel délai s'impose.

Il serait vraiment dommage que nous n'arrivions pas à conserver ce fort pourcentage qui, si j'ai bien compris, est l'un des plus élevés au monde et qui fait honneur au pays. Les provinces et les municipalités s'en servent comme norme. Maintenant, nous nous apprêtons à passer à un système plus contemporain, à jour et perfectionné. Toutefois, l'important lors d'une élection, c'est que le plus de gens possible soient au courant qu'il y en a une, que les listes comportent le plus grand nombre de noms possible et que tous ces électeurs se rendent au bureau de scrutin. Jusqu'ici, nous y sommes parvenus.

Saving \$30 million is one thing, but the expense is worth it and more if we can maintain the high numbers on the list and the high turnouts that we now have.

I do not know what support I have for this, but I would urge that the implementation be delayed by at least one year.

Mr. Kingsley: Certainly, it is up to parliamentarians to decide how they feel about the project and certainly how they feel about Bill C-63. It is not for me to comment on that. However, I wish to tell the committee, in light of the comments, that with respect to the forthcoming general election, I can only say that what applied in 1993 is exactly what would apply in the coming election, even if nothing were to kick in.

In effect, if nothing were to kick in, then there would be time after the election to put the system into play. Our project foresees things coming into play by the fall of 1997, and I continue to have confidence in that. However, that is a personal matter, and I do not wish to comment any further on that. I certainly respect the opinion of Senator Lynch-Staunton on this matter and the delicacy with which he has put it. I am grateful to him for that.

Senator Tkachuk: I want to go back to the list and the 76 per cent figure on writ day. This is important. We are making it more incumbent upon the individual to register. That is fine, if we choose to move slowly in that direction. Let us talk about that in practical terms.

I assume that the 76 per cent is a universal statistic. In other words, the rural area accuracy rate, where people do not move as much, will be more accurate than downtown Vancouver? If 76 per cent is the average in the country as a whole, what do you think the average is in downtown Vancouver when the writ is issued?

Mr. Kingsley: This comment was also made by Senator Tkachuk when he spoke in the Senate on this matter. We appreciated his having said that because it gave us an opportunity to review the data that we had already gathered.

Mr. John Armstrong will answer that question. He can site the statistics for the worst riding for the 1993 general election, in terms of names needing to be changed or added to the list, if that would satisfy you.

Senator Tkachuk: No, it will not because you did a door-to-door enumeration. I am using your 76 per cent figure. You already said that, over time, the voters list is 76 per cent accurate on the date the writ is issued.

The accuracy would be much lower in downtown Toronto or even in downtown Saskatoon than in the rural riding of Battleford-Kindersley. Would it be 50 per cent or 60 per cent?

Mr. Armstrong: We have the information by electoral district for the 1993 event. The worst riding was Calgary Centre which started at 64 per cent; Vancouver Centre was 67 per cent. There

C'est fort bien d'économiser 30 millions de dollars. Par contre, j'estime que la dépense vaut son pesant d'or si elle nous permet de conserver le taux élevé d'électeurs inscrits sur la liste et le nombre élevé d'électeurs qui se rendent au bureau du scrutin.

J'ignore à quel point on m'appuie, mais je vous exhorterais à faire reporter d'au moins un an l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

M. Kingsley: Manifestement, c'est aux parlementaires qu'il revient de décider s'il faut donner le feu vert au projet et adopter le projet de loi C-63. Il ne m'appartient pas de faire des commentaires à ce sujet. Par contre, à la lumière de ce qui vient d'être dit, j'aimerais préciser au comité qu'en ce qui concerne l'élection générale imminente, le report de l'entrée en vigueur ne changerait rien, que tout se déroulerait comme en 1993.

En fait, si la loi n'entrait pas immédiatement en vigueur, on aurait alors le temps de mettre le système en place après l'élection. Dans notre projet, nous prévoyons sa mise en place d'ici à l'automne de 1997, et je continue de croire que nous pourrions le faire. Toutefois, il s'agit-là d'une opinion personnelle. Je n'en dirai pas plus. Je respecte certes l'opinion du sénateur Lynch-Staunton à cet égard et la délicatesse avec laquelle il l'a exprimée. Je lui en suis reconnaissant.

Le sénateur Tkachuk: J'aimerais en revenir à la liste et au taux de 76 p. 100, le jour d'émission des brefs. C'est important. Nous rendons le citoyen plus responsable de s'inscrire comme électeur. C'est fort bien, si nous décidons de le faire progressivement. Parlons en termes concrets.

Je suppose que le taux de 76 p. 100 est une donnée statistique universelle. En d'autres mots, le taux d'exactitude en milieu rural, où les gens ne déménagent pas autant, sera plus élevé qu'au centre-ville de Vancouver. Si le taux de 76 p. 100 est une moyenne nationale, quelle sera la moyenne au centre-ville de Vancouver, quand les brefs seront émis?

M. Kingsley: Le sénateur Tkachuk en a aussi parlé lorsqu'il a pris la parole au Sénat à ce sujet. Nous lui savons gré de l'avoir mentionné parce que cela nous a donné l'occasion de revoir les données que nous avons déjà à ce sujet.

M. John Armstrong répondra à cette question. Il peut vous citer les données statistiques pour la pire circonscription durant l'élection générale de 1993, c'est-à-dire qu'il pourra vous dire combien de noms ont dû être changés ou ajoutés à la liste, si c'est cela que vous voulez.

Le sénateur Tkachuk: Non, ce n'est pas ce que je veux, parce que vous aviez fait un recensement de porte en porte. Je fais allusion à votre taux de 76 p. 100. Vous avez dit qu'avec le temps, la liste des électeurs est à 76 p. 100 exacte, le jour où sont émis les brefs d'élections.

Le taux d'exactitude du centre-ville de Toronto, voire du centre-ville de Saskatoon, serait bien inférieur à celui d'une circonscription rurale comme Battleford-Kindersley. Serait-il de 50 ou de 60 p. 100?

M. Armstrong: Nous avons ces données, ventilées par circonscription électorale, pour l'élection de 1993. La pire circonscription a été celle de Calgary-Centre qui affichait un taux

were a number in the high 60s and low 70s in terms of initial accuracy.

Senator Tkachuk: Say we have 66 per cent in a riding with 70,000 electors. That would be an average riding?

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Tkachuk: Two-thirds of that number, namely 42,000, would be accurate and we would have somewhere in the area of 28,000 revisions to make.

Mr. Armstrong: It would perhaps be a bit lower than that. It would be about 25,000, yes.

Senator Tkachuk: You must do 25,000 revisions in a 36-day writ period?

Mr. Armstrong: That is correct.

Senator Bryden: May I ask a supplementary question? You indicated that the worst beginning position was 66 per cent. When you finished the revisions, what was the accuracy level of the final list of electors in those ridings?

The Chair: If you started in Calgary Centre at 64 per cent, where did you end up at the end of the day?

Mr. Armstrong: I do not have those numbers by electoral district, but the experience was that the overall quality was equivalent to the quality of the final list.

Senator Bryden: Which is what?

Ms Charles: It is 95 per cent after revision. We have that breakdown available, but we do not have it with us now. We could provide it if senators are interested in it. It indicates what actually happened by electoral district.

Senator Bryden: If it is not too difficult, it would be useful to have it tomorrow.

Ms Charles: Certainly. We will check on that.

Senator Tkachuk: This brings me to my second concern. One of the reasons for these changes is to save money. We will pay an enumerator in the next election what amount per name?

Mr. Kingsley: We pay 66 cents for the first 200 names and then 97 cents for the names thereafter. The average pay per enumerator is approximately \$275. I do not wish to be hung on this one, sir — on others, yes, but not on this one.

Senator Tkachuk: Getting the name into the system is not the real cost; the real cost is in maintaining that system.

In other words, to build the first data base will cost the same amount of money. The aim is to maintain the accuracy of those 70,000 names in a particular constituency as much as possible.

At the end of a four-year period, one-third of those names, even after all that work, will be inaccurate. That is what you have told me.

de 64 p. 100 au début; à Vancouver-Centre, le pourcentage était de 67 p. 100. Au début, plusieurs circonscriptions affichaient un taux initial d'exactitude variant entre 65 et 75 p. 100.

Le sénateur Tkachuk: Prenons l'exemple d'une circonscription de 70 000 électeurs où le taux d'exactitude est de 66 p. 100. Serait-ce une circonscription représentative?

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Tkachuk: Les deux tiers des noms d'électeurs, soit 42 000, seraient exacts. Cela veut dire qu'il faudrait effectuer environ 28 000 révisions.

M. Armstrong: Le nombre de révisions à faire serait peut-être un peu inférieur. Il serait d'environ 25 000.

Le sénateur Tkachuk: Ainsi, il vous faudra faire 25 000 révisions en 36 jours, soit la durée de la période électorale.

M. Armstrong: C'est exact.

Le sénateur Bryden: Puis-je poser une question supplémentaire? Vous avez dit que le pire taux initial était de 66 p. 100. Quand vous avez terminé les révisions, quel était le taux d'exactitude de la liste définitive des électeurs dans ces circonscriptions?

La présidente: Si, au départ, le taux à Calgary-Centre était de 64 p. 100, quel était-il à la fin?

M. Armstrong: Je n'ai pas les données par circonscription électorale, mais, dans l'ensemble, la qualité des listes était équivalente à celle de la liste définitive.

Le sénateur Bryden: Quel était le taux?

Mme Charles: Il était de 95 p. 100 après la révision. Ces données existent, mais nous ne les avons pas apportées aujourd'hui. Par contre, si elles intéressent les sénateurs, nous pouvons les leur fournir. Elles font état de ce qui s'est produit réellement, par circonscription électorale.

Le sénateur Bryden: Si cela ne cause pas trop de difficultés, il serait utile d'avoir ces données demain.

Mme Charles: Nous vous les fournirons volontiers.

Le sénateur Tkachuk: J'en arrive donc à ma deuxième source de préoccupation. L'une des raisons invoquées pour effectuer ce changement est la réalisation d'économies. Combien verserons-nous aux recenseurs par nom, durant la prochaine élection?

M. Kingsley: Le recenseur reçoit 66 cents pour la première tranche de 200 noms, puis 97 cents par nom. Chaque recenseur reçoit en moyenne 275 \$ environ. Je ne vous garantis pas ces chiffres. Je suis prêt à assumer la responsabilité de bien des réponses, mais pas de celle-là.

Le sénateur Tkachuk: Ce n'est pas vraiment la saisie des noms dans l'ordinateur qui coûte cher, mais plutôt la tenue à jour de la liste.

En d'autres mots, l'établissement de la première base de données coûtera à peu près la même chose. L'objectif est d'obtenir 70 000 noms exacts dans une circonscription particulière.

À la fin d'une période quatre ans, un tiers des noms, même après tout ce travail, sera inexact. C'est ce que vous m'avez dit.

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Tkachuk: We are trying to maintain the accuracy of approximately 42,000 names to take us from this election to the next one. If a particular constituency consists mainly of high-density apartment buildings, that list may change completely over that period.

What will it cost you per name, per year, to maintain the accuracy of those 42,000 per constituency? The rest will be done by revision anyway.

Ms Charles: I will call upon one of the experts from the project team. Our numbers man, Rennie Molnar, is in a better position to deal with these details.

Mr. Rennie Molnar, Manager, Register Project, Elections Canada: We estimate our annual maintenance to cost approximately \$5 million per year.

Senator Tkachuk: Let us do it per riding.

Mr. Molnar: I will break it down. If we assume 20 million electors nationally, that gives us 25 cents. If we apply the 25 cents to your 42,000 figure, the cost would be approximately \$10,000.

Senator Tkachuk: \$10,000 for what?

Mr. Molnar: For the specific riding of which you spoke, for the 42,000 figure.

Senator Tkachuk: That is over four years?

Mr. Molnar: That is annually, sir.

Senator Tkachuk: It works out to \$10,000 to maintain that list?

Mr. Molnar: Yes, annually. If you want to take it over the four-year period, you multiply by four.

Senator Tkachuk: What does it cost to enumerate per riding every four years? Does it cost \$40,000?

Mr. Molnar: Using the 70,000 figure that we talked about, it costs \$3 per elector, so it would be \$210,000.

Senator Tkachuk: You tell me you will be maintaining 42,000 names out of 70,000, maintain a 42 per cent accuracy rate for \$42,000 a year?

Mr. Molnar: Yes, that is correct, in the specific, worst-case riding that we have selected here.

Senator Tkachuk: I have a lot of scepticism about that; however, I am glad it is on the record.

[Translation]

Senator Nolin: Getting back to the question of costs, the bill stipulates that agreements may be entered into requiring valuable consideration to be given when an electoral list is purchased or obtained from a jurisdiction other than the federal one. Have you considered the possibility, for example, that the province of

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Tkachuk: Nous nous efforçons de préserver l'exactitude d'environ 42 000 noms d'une élection à l'autre. Si une circonscription particulière compte essentiellement des immeubles d'habitation à forte densité, la liste peut changer complètement durant cette période.

Combien vous en coûtera-t-il, par nom et par année, pour avoir une liste comportant 42 000 noms exacts par circonscription? Le reste s'effectuera par révision de toute façon.

Mme Charles: Il me faudrait faire appel aux lumières d'un expert de l'équipe qui a exécuté le projet. Notre spécialiste des chiffres, Rennie Molnar, pourra mieux vous répondre que moi.

M. Rennie Molnar, gestionnaire, Projet du registre, Élections Canada: Nous évaluons le coût annuel de tenue à jour à 5 millions de dollars par année environ.

Le sénateur Tkachuk: Donnez-nous le coût par circonscription.

M. Molnar: Je vous donne une ventilation. Si nous supposons que le Canada compte 20 millions d'électeurs, cela revient à 25 cents. Si nous reprenons votre chiffre de 42 000 électeurs, à raison de 25 cents par nom, le coût serait d'environ 10 000 \$.

Le sénateur Tkachuk: Le coût de quoi?

M. Molnar: De tenir à jour 42 000 noms dans la circonscription particulière dont vous parliez.

Le sénateur Tkachuk: C'est le coût pour quatre ans?

M. Molnar: C'est le coût annuel, monsieur.

Le sénateur Tkachuk: Le coût de maintien de la liste est de 10 000 \$?

M. Molnar: Oui, par année. Si vous désirez obtenir le coût sur quatre ans, vous n'avez qu'à multiplier par quatre.

Le sénateur Tkachuk: Combien coûte le recensement dans chaque circonscription, tous les quatre ans. Coûte-t-il 40 000 \$?

M. Molnar: Si nous utilisons le chiffre de 70 000 dont il était question auparavant, le coût serait de 3 \$ par électeur, c'est-à-dire de 210 000 \$.

Le sénateur Tkachuk: Êtes-vous en train de me dire que vous maintiendrez 42 000 noms sur 70 000, que vous assurerez un taux d'exactitude de 42 p. 100 pour un coût de 42 000 \$ par année?

M. Molnar: Oui. Bien sûr, ce coût s'applique à la pire circonscription de notre exemple.

Le sénateur Tkachuk: Je suis très sceptique; cependant, je suis heureux de vous l'entendre dire officiellement.

[Français]

Le sénateur Nolin: Je veux revenir sur la question des coûts. Le projet de loi prévoit que vous pourrez faire des ententes avec une contrepartie lorsque vous achèterez, je présume, ou obtiendrez d'une juridiction autre que fédérale, une liste électorale. Est-ce que vous avez prévu l'inverse aussi, par exemple, que la province

Quebec might sell its list to the federal government? I would assume that Mr. Côté will be told by the government to sell the list.

Mr. Kingsley: We will purchase a list if necessary. The cost of updating the list with the aid of third parties is included in the estimates tabled with the bill. Therefore, it would cost so much per name, based on the frequency, to reimburse Ontario's Registrar of Vital Statistics.

Senator Nolin: Is that cost included in the \$5 million?

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Nolin: In other words, the cost is \$5 million per year?

Ms Charles: Yes.

Senator Nolin: And therefore \$20 million over a standard four-year period?

Ms Charles: Yes.

Mr. Kingsley: Correct.

Senator Nolin: Compared to the \$22 million that it currently costs every four years. Currently, it costs you \$22 million to conduct an enumeration. Is that right?

Mr. Kingsley: No.

Senator Prud'homme: No, I heard him say \$200 million.

Senator Nolin: No.

Mr. Kingsley: No, we have to be careful before throwing out figures.

Senator Nolin: I got this figure somewhere.

Senator Murray: What was the cost of all of the preparations that you mentioned earlier?

Mr. Kingsley: If you will indulge me for a moment, the feasibility study was carried out at a cost of \$1.3 million and since then, we have spent approximately \$300,000. All of this was included in the projected cost of approximately \$1.6 or \$1.7 million.

Senator Nolin: Mr. Kingsley, suppose I was the Prime Minister of Canada and that I called to ask you when I could call the election, assuming this legislation was in force?

Mr. Kingsley: I can give you an honest answer. I believe Mr. Girard answered the question earlier. As soon as the enumeration has been completed and we have given notice in the *Canada Gazette* that the register exists and can be used to establish preliminary lists, then we are talking about April 25 or thereabouts, give or take a few days after the enumeration period. From that point onward, you can do what you want.

Senator Nolin: I understand.

Senator Prud'homme: After then —

Mr. Kingsley: The election can be called at any time. I would add anytime after then —

de Québec vous vende sa liste? Je présume que M. Côté va se faire dire par le gouvernement de vendre la liste.

M. Kingsley: On va acheter une liste si on en a besoin. Le coût des mises à jour par le truchement de tierce partie est inclus dans les estimés déposés avec le projet de loi. Donc, pour rembourser le Registraire des statistiques vitales de l'Ontario, selon l'entente, cela coûtera tant par nom, basé sur la fréquence.

Le sénateur Nolin: Est-ce que dans le 5 millions, cela est inclus?

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Nolin: Autrement dit, c'est 5 millions par année?

Mme Charles: Oui.

Le sénateur Nolin: C'est 20 millions sur une période normale de 4 ans?

Mme Charles: Oui.

M. Kingsley: C'est exact.

Le sénateur Nolin: Versus le 22 millions que cela coûte en ce moment, une fois tous les 4 ans. Cela vous coûte, 22 millions pour faire l'énumération en ce moment?

M. Kingsley: Non.

Le sénateur Prud'homme: Non, il a dit 200 millions.

Le sénateur Nolin: Non.

M. Kingsley: Non, il faut faire attention avant de lancer des chiffres en l'air.

Le sénateur Nolin: J'ai eu ce chiffre à un moment donné.

Le sénateur Murray: Combien d'argent avez-vous déjà dépensé pour les préparatifs auxquels vous avez fait allusion tout à l'heure.

M. Kingsley: Vous me donnez un instant? Je vous remercie d'être aussi indulgents. L'étude de faisabilité a été réalisée à un coût de 1,3 millions et depuis lors, nous avons dépensé quelque 300 000 dollars. Le tout étant comptabilisé dans le coût du projet à environ 1,6, 1,7 millions, approximativement.

Le sénateur Nolin: Monsieur Kingsley, je suis le premier ministre du Canada, je vous appelle et je vous demande: «Mon cher Jean-Pierre, quand est-ce que je peux déclencher une élection avec ce projet de loi en vigueur?»

M. Kingsley: Je veux répondre très honnêtement. Je pense que la question a été répondue par maître Girard tantôt. Je veux répondre directement à votre question. Du moment que nous publions dans la *Gazette du Canada*, dès que le recensement est terminé, que le Registre existe et qu'il peut servir à créer des listes préliminaires, cela c'est un jeu de quelque un ou deux jours après la fin de la période de recensement, donc, le 25 avril, environ. Après ce moment, chers politiciens, vous faites ce que vous voulez.

Le sénateur Nolin: Je comprends.

Le sénateur Prud'homme: Après ce moment-là...

M. Kingsley: C'est n'importe quand. Je rajoute ce petit bout de phrase. N'importe quand après ce moment-là...

Senator Nolin: Therefore, the earliest date —

Senator Prud'homme: What would be the earliest date an election could be called?

Senator Murray: At the end of the third week of April.

[English]

Mr. Kingsley: Door-to-door enumeration involves more than just the people who collect the names. The annual cost is \$61 million at present. This number is indicated on the sheets that we handed out. That is the number which you must multiply by four to arrive at the four-year total. You then multiply the four times five, plus the set-up costs, the amortization of the costs. All of this must be built into the costs.

[Translation]

Senator Nolin: That is if we take into account your final enumeration which will last at least two or three weeks.

Mr. Kingsley: As usual, door-to-door enumeration will last seven days. We will follow exactly the same formula when it comes to setting up the offices of the returning officers. They will be located in the electoral districts. The returning officer will organize the parties that finished first or second in the district and will supply the names of the enumerators and so forth. The same formula will apply.

Senator Nolin: I am interested in the date.

Mr. Kingsley: And I answered your question.

Senator Nolin: In other words, the end of April at the latest.

Mr. Kingsley: The enumeration period lasts three weeks, while the actual enumeration takes one week.

Senator Nolin: In order to answer the Prime Minister's question, when do you need this legislation to be in place?

Mr. Kingsley: The bill mentions that the enumeration period would start at the beginning of April. Therefore, I need approximately three months.

Senator Nolin: You need three months from the day the legislation comes into force to the day that you can go ahead with your enumeration.

Mr. Kingsley: Yes, three months.

Senator Murray: If the bill were to receive Royal Assent during the first two weeks of January, would that give you enough time?

Mr. Kingsley: You are already trying to reduce the amount of time I need. This invariably happens each time I give testimony. I say three months, and someone takes this to mean that I really mean two and a half weeks. All I can say is that I am prone to getting migraine headaches, and if this happened, I would be in for the headache of the century. I can guarantee that it will be difficult to coordinate everything. We have even devised a time line.

Le sénateur Nolin: Alors, la date la plus...

Le sénateur Prud'homme: La date à ce moment-là, c'est quoi?

Le sénateur Murray: À la fin de la troisième semaine d'avril.

[Traduction]

M. Kingsley: Le recensement de porte en porte englobe beaucoup plus que le travail des recenseurs. Le coût annuel est actuellement de 61 millions de dollars. Vous le trouverez dans les documents que nous avons fait circuler. C'est le nombre qu'il faut multiplier par quatre pour arriver à un total sur quatre ans. Vous multipliez ensuite le total par cinq, vous y ajoutez le coût de démarrage, l'amortissement, etc. Il faut intégrer tous ces éléments au coût.

[Français]

Le sénateur Nolin: Cela tient compte de votre dernière période d'énumération qui va durer au moins deux semaines ou trois semaines.

M. Kingsley: Le porte-à-porte va durer sept jours, comme d'habitude. Pour la mise sur pied des bureaux des directeurs du scrutin, nous suivrons exactement la même formule. Ils vont être situés dans la circonscription. Le Directeur du scrutin ou la Directrice du scrutin organisera les partis arrivés premier, deuxième, et vont fournir les noms des recenseurs, et cetera. Ce sera la même formule.

Le sénateur Nolin: C'est la date qui m'intéresse.

M. Kingsley: Je vous ai répondu.

Le sénateur Nolin: Autrement dit, au plus tard à la fin d'avril.

M. Kingsley: C'est une période de trois semaines qui est la période de recensement. Le recensement même, c'est une semaine. La période de recensement dure trois semaines.

Le sénateur Nolin: Pour être capable de répondre au premier ministre, cette loi, quand en avez-vous besoin?

M. Kingsley: Selon les dates prévues dans le projet de loi, on mentionne avril, au début du recensement. J'ai besoin d'environ trois mois.

Le sénateur Nolin: Entre la date où elle entre en vigueur et la date où vous pouvez faire votre recensement, c'est trois mois.

M. Kingsley: Trois mois.

Le sénateur Murray: Si le projet de la reçoit la sanction royale au cours des deux premières semaines de janvier, cela vous suffira?

M. Kingsley: Déjà, il y a une tentative d'écourter la période. C'est invariable, cela m'arrive à chaque fois que je témoigne. C'est inmanquable. S'il me dit trois mois, il veut vraiment dire deux semaines et demie. Tout ce que je peux vous dire, c'est que je suis sujet à des migraines et, si c'est le cas, cela va être la migraine du centenaire. Je peux vous garantir la difficulté de tout agencer. Nous avons même un «timeline» pour détailler cela.

Senator Murray: What do you plan to do during the holidays?

Mr. Kingsley: For starters, I am going to take a well-deserved break.

Senator Nolin: He is going to cook a turkey.

Mr. Kingsley: The legislation will come into force in early January. As I mentioned this morning, we have a request for proposals ready. Over the holidays, officials will evaluate this tender, call in the bidders so that we can come to a decision by early January and award the contract, provided Bill C-63 passes into law.

I will be honest with you. We were able to move ahead with the Referendum Act six weeks after it came into force. We were able to tell them that we were ready. Each day, we did what we had to do, just as if we were in the throes of an election period.

We did the same thing with C-114. Barely two months after this highly complex piece of legislation was adopted and received Royal Assent, not six months as the legislation stated, but only two months after, I gave notice in the *Canada Gazette* that we were prepared to move forward.

The only reason why we were able to do this was because we had planned everything very carefully. When I say three months, I am basing this on very careful planning. I am not known for taking unnecessary risks. Elections Canada is not known for this either. Therefore, I am being very honest when I say that I need three months' lead time.

I even discussed this possibility with people in case this question was put to me. Again, I have to say that we need three months. Obviously, if I am given one or two weeks less to work with, I will try to make do. I cannot guarantee anything, but I would try to do the impossible.

Senator Nolin: However, what if the enumeration period was moved up by two weeks? In other words, what if you started to conduct your enumeration on March 15 rather than in early April? This is assuming you have been asked to move up the election period?

Mr. Kingsley: I can tell you right away that I am not in a position to launch the enumeration process on March 15.

Senator Nolin: In other words, there is no question of conducting the enumeration before April 1?

Mr. Kingsley: No.

Senator Nolin: And it will take one month —

Mr. Kingsley: Pursuant to the legislation before us, I am required to be ready at any time.

Senator Nolin: I understand.

Mr. Kingsley: Pursuant to this bill, I cannot start the enumeration before April 1. I am certain about that.

Le sénateur Murray: Au cours des Fêtes, qu'est-ce que vous allez accomplir pendant la période des Fêtes?

M. Kingsley: Un repos bien mérité pour commencer.

Le sénateur Nolin: Il va faire cuire sa dinde.

M. Kingsley: Dès le début janvier, la Loi entre en vigueur. Je l'ai mentionné ce matin, nous avons un appel d'offre. Les gens, durant le temps des Fêtes, vont faire l'évaluation de l'appel d'offre, vont faire venir les soumissionnaires pour que l'on puisse arriver à une conclusion dès le début janvier et octroyer le contrat, si le projet de loi C-63 devient Loi.

Vous savez, je vais être très honnête avec le comité, nous avons pu mettre en vigueur la Loi référendaire six semaines après son entrée en vigueur. Nous avons pu leur dire que nous étions prêts. Nous avons préparé à chaque jour ce que nous devons faire, comme pour une période électorale.

Nous avons fait la même chose avec C-114. Deux mois seulement après que cette Loi très complexe ait été adoptée et ait reçue la sanction royale, non pas le six mois que la Loi me permet, mais deux mois après, j'ai publié dans la *Gazette du Canada* que nous étions prêts.

La seule raison pour laquelle nous avons pu faire cela, c'est parce que nous planifions de façon très serrée. Quand je vous dit trois mois, je suis très serré dans la planification. Ce n'est pas pour être inconfortable et ne pas prendre des risques indus, je ne suis pas connu pour prendre des risques indus. Élection Canada n'est pas reconnue pour cela. Donc, je vous le dis, trois mois très honnêtement.

J'ai même tenu des réunions pour voir où nous pouvions couper si jamais cette question m'était posée. Et puis, je vous réponds encore une fois, cela nous prend trois mois. Si on me dit qu'on m'enlève une ou deux semaines, évidemment, on va essayer de trouver une façon. Je ne peux pas garantir que je vais la trouver mais je vais faire l'impossible.

Le sénateur Nolin: Mais ces deux semaines tiennent compte d'un commencement hâtif de votre dernière période d'énumération. Autrement dit, si vous commencez votre énumération, le 15 mars, plutôt qu'au début avril, c'est que l'on vous aura demandé de devancer la période électorale?

M. Kingsley: Je ne suis pas capable de faire un recensement le 15 mars. Je peux vous le dire tout de suite.

Le sénateur Nolin: Autrement dit, avant le 1^{er} avril, il n'est pas question qu'il y ait d'énumération?

M. Kingsley: Non.

Le sénateur Nolin: Et cela va prendre un mois...

M. Kingsley: Pas en fonction du projet de loi que nous avons devant nous. En fonction de la loi actuelle, je suis obligé d'être prêt n'importe quand.

Le sénateur Nolin: Je comprends.

M. Kingsley: Selon ce projet de loi, je ne peux pas faire de recensement avant le 1^{er} avril, c'est garanti, c'est écrit dans le ciel.

Senator Murray: You have already agreed to a notwithstanding clause in this bill. The Elections Act stipulates that any amendment to the Act takes effect after a period of six months. Ordinarily, any amendment to the Elections Act cannot apply in the case of an election called before the six-month period has elapsed.

Mr. Kingsley: Perhaps Mr. Girard could explain this to you further.

Mr. Girard: You are correct, Senator Murray. This provision has been amended and the six-month period has been replaced by April 1. However, I would add that pursuant to the Act, these provisions could also come into force before April 1 as well.

Senator Murray: Yes, I noticed that.

[English]

Senator Lynch-Staunton: What you are saying, Mr. Kingsley, is that you would like more time to get this all into place. For some reason, the Senate may not pass this bill before Christmas. I am not saying that will happen, but I find it unusual that we are expected to pass a law by a certain date because the bill stipulates a certain date for the legislation to take effect. To me, it should be the other way around. Once Parliament passes a law, then it goes into effect, period. This bill stipulates April 1 as being the date that the legislation should take effect. I say that that is not treating Parliament with the respect it deserves. If we do not pass the bill until January, then you should change the bill to read May 1 or June 1.

I am not pointing the finger at you, sir. I hear what you are saying and I know the problems you will have if we delay. However, I think the government will be more sympathetic, given what we have heard today, and will accept a delay, which would help you and all Canadians make sure that we have the election list we are looking for.

Senator Prud'homme: You mentioned that enumeration will be done over three weeks and that everything will be done under the supervision of the returning officer of the district. You also stated that the campaign will be over 36 days.

We know that returning officers are paid a token amount of money year round to be on standby, and then they are paid a large sum of money when the election is called. They will work full-time enumerating for three weeks; is that correct?

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Prud'homme: If the political masters of the day should decide not to call the election, the list is ready. At the call of the election, they re-institute their workers. Do you know how much money these workers are paid for the 36 days running up to the election?

It is like doing two complete, separate entities — enumeration or standby. Technically speaking, it could be three weeks. The returning officer is in charge of everything. He disappears, and you take over the list. If the election is called, he is called to return

Le sénateur Murray: Vous avez déjà accepté une clause nonobstant dans le projet de loi dont nous sommes saisis. Une clause nonobstant où six mois sont prévus dans la loi électorale pour tout amendement à la loi. La modification à la loi électorale ne peut pas entrer en vigueur pour une élection convoquée avant que le six mois ne soit intervenu.

M. Kingsley: Monsieur Girard pourrait peut-être vous l'expliquer davantage.

M. Girard: Vous avez raison, sénateur Murray. Il y a un amendement à cette disposition. On remplace le six mois par le 1^{er} avril. Je dois dire cependant qu'il y a également la possibilité que ce soit avant le 1^{er} avril aussi. La loi permet cette possibilité.

Le sénateur Murray: Je l'ai bien remarqué, oui.

[Traduction]

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce que vous êtes en train de dire, monsieur Kingsley, c'est que vous aimeriez plus de temps pour mettre tout cela en place. Pour une raison quelconque, il est possible que le Sénat n'adopte pas ce projet de loi avant Noël. Je ne dis pas que c'est ce qui se produira mais je trouve étrange que l'on s'attende à ce que nous adoptons une loi d'ici une certaine date parce que le projet de loi prévoit une certaine date pour l'entrée en vigueur de la loi. À mon avis, ce devrait être l'inverse. Une fois que le Parlement adopte une loi, elle entre alors en vigueur, un point c'est tout. Ce projet de loi énonce que la loi doit entrer en vigueur le 1^{er} avril. Je considère que ce n'est pas traiter le Parlement avec le respect qu'il mérite. Si nous n'adoptons pas le projet de loi avant janvier, il faudrait modifier le projet de loi pour que la date d'entrée en vigueur soit le 1^{er} mai ou le 1^{er} juin.

Je ne m'en prends pas à vous, monsieur. Je comprends ce que vous dites et je connais les problèmes que vous aurez si nous tardons à l'adopter. Cependant, je pense que le gouvernement sera plus compréhensif compte tenu de ce que nous avons entendu aujourd'hui et acceptera un délai, ce qui vous aidera et tous les Canadiens à s'assurer que nous avons la liste électorale que nous voulons.

Le sénateur Prud'homme: Vous avez indiqué que le recensement se fera sur trois semaines et que tout se fera sous la supervision du directeur du scrutin de la circonscription. Vous avez également déclaré que la campagne durera plus de 36 jours.

Nous savons que les directeurs du scrutin se voient verser un montant symbolique toute l'année pour être en disponibilité et qu'on leur verse une importante somme d'argent une fois les élections déclenchées. Ils s'occuperont à temps plein du recensement pendant trois semaines; est-ce exact?

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Prud'homme: Si les dirigeants politiques actuels décident de ne pas déclencher d'élection, la liste est prête. Lors du déclenchement des élections, ils rappellent leurs travailleurs. Savez-vous le montant qui est versé à ces travailleurs pour les 36 jours qui précèdent la tenue des élections?

C'est un peu comme deux entités complètes et distinctes — le recensement ou la disponibilité. Techniquement, ce pourrait être trois semaines. Le directeur du scrutin est responsable de tout. Il disparaît et vous vous occupez de la liste. Si des élections sont

to work full-time for 36 days. Will this money be paid in one lump sum, or will it be separate?

Mr. Kingsley: First, returning officers are not paid anything if they are not doing any work. There is no standby pay for a returning officer.

[Translation]

Senator Prud'homme: No, but you pay them a token amount nevertheless to revise the lists and the polls.

[English]

Mr. Kingsley: But that is not standby pay; that is pay for work performed.

Senator Prud'homme: Yes, for very little work.

Mr. Kingsley: Without telling you the amount of pay, I can tell you that the amount that returning officers would receive to do the enumeration outside the event, in accordance with Bill C-63, would be commensurate on a daily basis with what they receive during an electoral event. The same applies for the subsequent electoral event, which could be a referendum or an election. That is why we keep calling them electoral events, because there are two statutes still on the books in Canada.

Senator Prud'homme: Sadly.

Mr. Kingsley: The rates of pay would be commensurate with the amount of work they put in on a quasi per-diem basis and would also reflect the complexity of the riding, because there are gradations among the ridings as well. That is how we would remunerate them. It is strictly for the work performed. There is no stand-by pay. They are paid only for the work that they do or while they are being trained, for which we pay a per diem as well.

Senator Prud'homme: Are they paid the same salary for the 36 days and also for the three weeks of enumeration?

Mr. Kingsley: Returning officers are to be remunerated at the same per-diem rate that they receive now for the enumeration and for the subsequent election. Instead of being paid for a minimum of 47 days of work, returning officers will be paid for a minimum of 36 days of work and that further 11 days will be taken into account proportionately in their remuneration. I do not have the numbers at hand, but I can provide them.

Senator Prud'homme: We could say that 36 plus 16 equals 52 days, which is roughly the length of a campaign under the old rules. The amount of money spent will be approximately the same as in the old days.

Mr. Kingsley: It will be close, but not as close as you are suggesting.

Senator Prud'homme: Would it be lower or higher?

déclenchées, il doit revenir travailler à temps plein pendant 36 jours. Cet argent sera-t-il versé sous la forme d'un montant forfaitaire ou de façon séparée?

M. Kingsley: Tout d'abord, les directeurs du scrutin ne sont pas payés s'ils ne travaillent pas. Les directeurs du scrutin ne reçoivent aucune rémunération pour disponibilité.

[Français]

Le sénateur Prud'homme: Non, mais vous leur donnez un petit «token» quand même, pour refaire les lignes et les «polls».

[Traduction]

M. Kingsley: Mais il ne s'agit pas d'une rémunération pour disponibilité mais pour le travail accompli.

Le sénateur Prud'homme: Oui, pour très peu de travail.

M. Kingsley: Sans vous indiquer le montant de la rémunération, je peux vous dire que le montant que recevront les directeurs du scrutin pour faire le recensement en dehors de la période électorale, conformément au projet de loi C-63, correspondrait par jour à ce qu'ils recevraient pendant la période ou l'événement électoral. La même chose vaut pour l'événement électoral suivant, soit un référendum ou une élection. En anglais, nous continuons à parler d'*electoral events* parce que c'est l'expression utilisée dans les deux lois en question au Canada.

Le sénateur Prud'homme: Malheureusement.

M. Kingsley: Les taux de rémunération correspondraient à la quantité de travail qu'ils effectuent par jour et refléteraient également la complexité de la circonscription car il existe des variantes d'une circonscription à l'autre. C'est la façon dont ils seraient rémunérés. Ils sont rémunérés strictement pour le travail accompli. Il n'existe aucune rémunération pour disponibilité. Ils sont payés uniquement pour le travail qu'ils font ou lorsqu'ils sont en formation, pendant laquelle nous leur versons également une indemnité journalière.

Le sénateur Prud'homme: Sont-ils payés le même salaire pour les 36 jours et également pour les trois semaines du recensement?

M. Kingsley: Les directeurs du scrutin doivent être rémunérés au même taux journalier qu'ils reçoivent maintenant pour le recensement et pour l'élection qui suivra. Au lieu d'être payés pour un minimum de 47 jours de travail, les directeurs du scrutin seront payés pour un minimum de 36 jours de travail et ces 11 jours supplémentaires seront pris en compte de façon proportionnelle dans leur rémunération. Je n'ai pas les chiffres sous la main mais je peux vous les fournir.

Le sénateur Prud'homme: Nous pouvons dire que 36 plus 16 égale 52 jours, ce qui correspond approximativement à la durée d'une campagne selon les anciennes règles. Le montant d'argent dépensé sera environ le même que par le passé.

M. Kingsley: Il s'en rapprochera, mais pas autant que vous le laissez entendre.

Le sénateur Prud'homme: Sera-t-il moins élevé ou plus élevé?

Mr. Kingsley: It will represent more money, including the costs of building the system. It does result in the returning officers getting more because they will be working more days. It is a straight reflection of that.

Senator Bryden: I have a very brief supplementary question.

My understanding, from what you have told us, is that the period of time you would need to have the permanent voters list prepared and to be in a position to conduct all the things that need to be done in the 36-day period and to shorten the election period and to achieve the cost savings that you have outlined would be three months. If you had to try to do it in a shorter period, you are not sure that you could deliver the goods. Is that correct?

Mr. Kingsley: That is right.

Senator Bryden: If we were to delay the passage of the bill, it might mean one of two things. Either this system would not be ready for the next election, if it were called in the spring, or, if it were ready, it would not be as good as you think it could be in three months. Is that a fair statement?

Mr. Kingsley: If the three-month planning horizon which I have described were allowed to occur with an April 1 date, as stipulated in this bill, then there would be a high-quality enumeration in this land and a high-quality general election subsequent to that.

Senator Bryden: I wish to express my appreciation for the detail which each of you has provided today. It has never been the function, in the short experience that I have had, of a committee of the Senate or of the Senate to try to delay for the sake of delaying or to try to amend simply for the sake of amending. I want to assure you that this bill will be treated in an objective manner by both this committee and the Senate.

Senator Murray: As I told Mr. Gray yesterday, I do not think there is a question of political advantage in the whole bill. One never knows how a campaign will go until you are in it.

Mr. Kingsley: If an election were called today, you would have to do an enumeration and you would have to start within a few days. Tell me again why you need three months to get Royal Assent and to get this enumeration done.

Mr. Kingsley: First, the last batch of returning officers are completing their nine-day training on the whole electoral system under the present statute, so I am ready to turn that around.

However, to achieve Bill C-63 readiness for an enumeration, we need to change the printing of the enumeration records because we will be picking up the additional fields relating to date of birth. In order to do that, I must change all the training manuals.

Senator Murray: The date of birth is now mandatory.

Senator Pearson: It is not mandatory.

M. Kingsley: Cela représentera plus d'argent, y compris le coût de la mise sur pied du système. Les directeurs du scrutin seront payés davantage parce qu'ils travailleront pendant une plus longue période.

Le sénateur Bryden: J'ai une question supplémentaire très courte.

Si je comprends bien, d'après ce que vous nous avez dit, vous auriez besoin de trois mois pour préparer la liste des électeurs permanents, faire tous les préparatifs nécessaires au cours de la période 36 jours, raccourcir la période électorale et réaliser les économies que vous avez décrites. Si vous devez essayer de faire tout cela sur une période plus courte, vous n'êtes pas sûr de pouvoir y arriver. Est-ce exact?

M. Kingsley: C'est exact.

Le sénateur Bryden: Si nous devons retarder l'adoption du projet de loi, cela signifierait une ou deux choses. Soit le système ne serait pas prêt pour la prochaine élection, si elle était déclenchée au printemps ou, si le système était prêt, il ne serait pas aussi efficace que vous pensez qu'il pourrait l'être en trois mois. Est-ce exact?

M. Kingsley: Si on suivait la planification sur trois mois que j'ai décrite en prévoyant comme date le 1^{er} avril, comme l'énonce le projet de loi, il y aurait alors au pays un recensement de grande qualité, suivi d'une élection générale de grande qualité.

Le sénateur Bryden: Je tiens à vous remercier des précisions que chacun d'entre vous nous a fournies aujourd'hui. D'après ma brève expérience, le rôle d'un comité sénatorial ou du Sénat n'a jamais été d'essayer de retarder simplement pour retarder ou de modifier simplement pour modifier. Je tiens à vous assurer que ce projet de loi sera traité de façon objective par le comité et le Sénat.

Le sénateur Murray: Comme l'a indiqué M. Gray hier, je ne crois pas que ce projet de loi soulève une question de préférence politique. Il est impossible de savoir à l'avance l'orientation que prendra une campagne.

Monsieur Kingsley, si des élections étaient déclenchées aujourd'hui, vous devriez procéder à un recensement et vous devriez commencer d'ici quelques jours. Expliquez-moi à nouveau pourquoi vous avez besoin de trois mois pour obtenir la sanction royale et pour effectuer ce recensement.

M. Kingsley: Tout d'abord, le dernier groupe de directeurs du scrutin est en train de terminer sa formation de neuf jours, qui porte sur l'ensemble du système électoral en vertu de la loi actuelle.

Cependant, pour procéder au recensement selon les dispositions du projet de loi C-63, nous devons modifier les documents de recensement pour y ajouter la date de naissance. Pour ce faire, je dois changer tous les manuels de formation.

Le sénateur Murray: La date de naissance est maintenant obligatoire.

Le sénateur Pearson: Elle n'est pas obligatoire.

Senator Murray: It is.

Senator Pearson: No, he said he will try.

Senator Prud'homme: Is it or is it not?

Mr. Kingsley: At the present time there is no request for date of birth. Under the present regime, there is nothing related to date of birth.

Senator Murray: And under the new regime?

Mr. Kingsley: There would have to be a place for date of birth on the form when people are going door-to-door.

The Chair: But it would not be a requirement for voting, Mr. Kingsley.

Senator Prud'homme: But will they be told to give it or not?

Mr. Kingsley: Please. I am not changing any of the answers that have been provided so far. I am just answering what are the things that result from this.

Senator Murray: So date of birth is to be added to the form.

Mr. Kingsley: Correct. The returning officers must be retrained in terms of the systems and the changes that will be brought about with that. We must change the training manuals of all the enumerators, the booklet that they receive. We must change all that, because they must know what happens if someone says, "No."

Senator Murray: They must pick up some other information?

Mr. Kingsley: Yes, and how to answer the person who says, "You will not get my date of birth," and how to walk away from a situation like that, but also how to try to obtain it with a reasonable approach. That requires training. We will have to train the enumerating officers and the enumerators in that regard. We do not want people to get into a situation where there is a fight at the door about the date of birth.

National Defence must change its rules under the special voting rules to allow for this. We must reproduce all our communications materials on the new system, with a separate door-to-door enumeration, so that people understand where this is coming from. They must understand that this is the Chief Electoral Officer respecting the law, that it is the last door-to-door enumeration door-to-door, and that they will be asked for their date of birth. This requires a different type of campaign for television, for radio, for newspapers, for ethnic publicity, for aboriginal newspapers. We have systems that are ready to go now, but requiring date of birth requires software changes to pick up the data.

There is also our support network in Ottawa during an event, which supports the people who operate the computers in each returning office. This is all made possible through the advent of

Le sénateur Murray: Elle l'est.

Le sénateur Pearson: Non, il a dit qu'il essaiera.

Le sénateur Prud'homme: L'est-elle ou non?

M. Kingsley: À l'heure actuelle, on ne demande pas la date de naissance. En vertu du régime actuel, il n'y a rien qui se rapporte à la date de naissance.

Le sénateur Murray: Que se passe-t-il en vertu du nouveau régime?

M. Kingsley: On devra prévoir de la place pour la date de naissance sur le formulaire lorsque des recenseurs effectuent le recensement de porte en porte.

La présidente: Mais ce ne sera pas une exigence pour voter, monsieur Kingsley.

Le sénateur Prud'homme: Mais on leur demandera de la donner ou non?

M. Kingsley: Je vous en prie. Je ne change aucune des réponses que j'ai déjà données. Je ne fais que vous parler des conséquences de ce projet de loi.

Le sénateur Murray: Ainsi la date de naissance doit être ajoutée au formulaire.

M. Kingsley: C'est exact. Les directeurs du scrutin doivent recevoir une nouvelle formation en ce qui a trait au système et aux changements qu'entraîneront ces modifications. Nous devons modifier les manuels de formation de tous les recenseurs, le livret qu'ils reçoivent. Nous devons tout changer vu qu'ils doivent être au courant de ce qui arrive si une personne refuse de donner sa date de naissance.

Le sénateur Murray: Ils doivent obtenir d'autres informations?

M. Kingsley: Oui et savoir comment répondre à la personne qui refuse de leur donner leur date de naissance, comment se tirer d'une situation comme celle-là. Ils doivent aussi savoir comment essayer d'obtenir le renseignement en adoptant une approche raisonnable. Nous devons donc former les recenseurs à cet égard. Nous ne voulons pas que les recenseurs soient pris dans des disputes à la porte au sujet de la date de naissance.

La Défense nationale doit changer ses règles aux termes des règles électorales spéciales pour que cela se fasse. Nous devons reproduire tous nos documents de communication sur le nouveau système, avec un recensement de porte en porte distinct pour que les gens comprennent d'où cela vient. Ils doivent comprendre que c'est le directeur général des élections qui applique la loi, que c'est le dernier recensement de porte en porte et qu'on leur demandera leur date de naissance. Cela exige une campagne différente pour la télévision, la radio, les journaux, la publicité ethnique, les journaux aborigènes. Nous avons déjà des systèmes en place qui sont prêts à être utilisés. Cependant, si l'on exige la date de naissance, les logiciels doivent être modifiés en conséquence.

Il y a aussi à Ottawa, pendant la campagne électorale, notre réseau d'appui qui soutient les opérateurs sur ordinateurs dans chaque bureau d'élection. Tout cela est rendu possible grâce à

personal computers; otherwise, I would not be here. We could not do it with a centralized computer.

We must also finalize the negotiations and sign a contract with the private sector firm which will be working on the system that we have designed so far. We will be required to monitor this very closely on a daily basis to ensure that for that last enumeration we pick up as many electors as possible as accurately as possible.

The forms which will go out next time will be pre-printed with the addresses which we kept from 1993. That will make the job of the enumerators easier. It will take us three months to get to that point.

[Translation]

Mr. Girard: We must not forget that as soon as the enumeration is completed, a general election may be called in accordance with the 36-day calendar. Our goal is not only to prepare for the April 1 enumeration, but to prepare for a general election immediately afterward.

For example, there have been changes to the time frames in all of the documentation pertaining to broadcasting and advertising. All of this material must be rewritten, reprinted and translated. All of this must be reviewed and completed by nomination day, that is between day 28 and day 31.

To add to what Mr. Kingsley said, we have three months not only two to prepare for the enumeration, but also to prepare for a general election which would follow shortly thereafter.

Senator Murray: I am somewhat surprised that you agreed to the notwithstanding clause in the Elections Act. Judging from the point you just made, it seems that you should have more than three months to prepare.

Mr. Kingsley: Based on our experience with the Referendum Act and with Bill C-114, we are confident that we have enough time, given the careful planning that we do and that has earned us our reputation at Elections Canada.

[English]

Senator Lynch-Staunton: With regard to the date of birth issue, either there is a contradiction or I do not understand. On page 7 of the explanatory notes we see:

Subsection 67(2.1) — This is new. The requirement for the elector to provide date of birth and additional information as per paragraph 67(2)(e) will be optional.

Then, in italics right underneath, it says:

This subsection was amended at third reading to render the provision of date of birth by an elector mandatory.

I went to the French, thinking that perhaps there had been an error. It reads:

[Translation]

It says the same thing, namely that the subsection was amended on third reading. It is noted on page 8 of the French version that

l'avènement des ordinateurs personnels. Sans eux, je ne serais pas ici. Nous ne pourrions faire notre travail sans un système informatique centralisé.

Nous devons aussi mettre un terme aux négociations et signer un contrat avec une entreprise du secteur privé qui travaillera sur le système que nous avons mis au point jusqu'ici. Nous devons surveiller les choses de très près, au jour le jour, pour nous assurer que, à l'occasion du dernier recensement, nous relevons le plus d'électeurs possibles tout en étant le plus précis possible.

Les formulaires qui serviront la prochaine fois seront imprimés à l'avance avec les adresses que nous avons conservées depuis 1993. Cela facilitera la tâche des recenseurs. Il nous faudra trois mois pour en arriver là.

[Français]

M. Girard: J'aimerais ajouter qu'il ne faut pas perdre de vue qu'aussitôt que le recensement est terminé, une élection générale put être appelée selon le calendrier de 36 jours. Notre objectif n'est pas simplement de se préparer pour le recensement du mois d'avril. Il faut être prêt à une élection générale tout de suite après.

Par exemple, dans toute la documentation et la publicité qui concernent le «broadcasting», on a vu qu'il y a des changements dans des délais. Il faut que ce soit réécrit, réimprimé et traduit. Le jour de la présentation des candidats, du jour 28 au jour 31, tout cela doit être revu et fait.

Le point que je voulais ajouter à ce que M. Kingsley disait, on a trois mois non seulement pour se préparer au recensement mais à une élection générale qui la suivrait de très près.

Le sénateur Murray: Ce qui me laisse perplexe, c'est que vous ayez accepté la clause nonobstant dans la Loi électorale. L'argument que vous venez d'avancer, c'est un argument pour un délai de plus de trois mois.

M. Kingsley: Notre niveau de confiance est alimenté par notre propre expérience selon les exemples fournis tantôt sur la loi référendaire et la Loi C-114, selon la planification très serrée sur laquelle nous avons établi notre réputation à Élection Canada.

[Traduction]

Le sénateur Lynch-Staunton: En ce qui concerne la date de naissance, soit qu'il y a une contradiction soit que je ne saisis pas. À la page 7 des notes explicatives, on lit ce qui suit:

Paragraphe 67(2.1) — il s'agit d'une nouvelle disposition. L'électeur sera libre de fournir ou non sa date de naissance et tout autre renseignement conformément à l'alinéa 67(2)(e).

Puis, en italique tout juste au-dessous, on lit dans la version anglaise:

This subsection was amended at third reading to render the provision of date of birth by an elector mandatory.

Je passe ensuite à la version française, en pensant qu'une erreur s'est peut-être glissée. Voici ce qu'on y lit:

[Français]

Et on répète la même chose, ce paragraphe a été modifié en troisième lecture. C'est à la page 8 de la version française, «pour

this was done "pour rendre obligatoire la publication par chaque électeur de sa date de naissance". Is this mandatory or optional?

Mr. Girard: I do not have the document to which you are referring.

Senator Lynch-Staunton: It is in the book that was given to us.

[English]

The Chair: They did not prepare that book. I will attempt to get clarification of that. I will undertake to find out why the expanded version seems to imply that.

Senator Prud'homme: I was not provided with those explanatory notes. I want that book.

Through experience, I know that you have tonnes of material ready to go should an election be called today.

Mr. Kingsley: We have 620 tonnes.

Senator Prud'homme: That is material already printed. With all the new changes in Bill C-63, how much of that 620 tonnes of material will be scrapped?

[Translation]

Mr. Girard: We do indeed have tonnes of material in storage that will have to be scrapped, whether or not the bill is adopted, simply because the new electoral map will be in effect after January 8. As a result, we will have to review all our material. Some of it will be out of date in any case.

Mr. Kingsley: I have not estimated how much of this material will be scrapped.

Senator Nolin: They will be able to sell it by the tonne.

[English]

The Chair: Senator Prud'homme, a document is coming to you right now. It was distributed at the first meeting of the committee, at which you were not present. That is why you did not receive it.

Mr. Kingsley: I wish to mention to committee members how much we appreciate this opportunity. However, knowing how curious you are, I should like to do proper presentations where you would be walked through all the steps that we have taken.

I urge you to continue your interest in the electoral process to the extent that I could be invited more frequently to share information with you. I should like to invite members of the committee to Elections Canada, as I have invited the members of the committee of the House of Commons, so that you may gain a deeper understanding of what our job entails and of our perspective on the topics which are eventually brought forward as bills or proposals.

rendre obligatoire la publication par chaque électeur de sa date de naissance». C'est la date, c'est l'obligation ou c'est l'option?

M. Girard: Je n'ai pas le document auquel vous réferez.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est dans le livre qu'on nous a fourni.

[Traduction]

La présidente: Ils n'ont pas préparé ce cahier. J'essayerai d'obtenir des éclaircissements à ce sujet. J'essayerai de voir pourquoi la version augmentée semble laisser entendre cela.

Le sénateur Prud'homme: On ne m'a pas remis ces notes explicatives. Je veux ce cahier.

Je sais par expérience que vous avez des tonnes de matériel prêtes à être distribuées si une élection doit être déclenchée aujourd'hui.

M. Kingsley: Nous en avons 620 tonnes.

Le sénateur Prud'homme: Il s'agit de documents déjà imprimés. Avec tous les nouveaux changements que contient le projet de loi C-63, de combien de ces 620 tonnes vous débarrassez-vous?

[Français]

Girard: Si je peux me permettre, beaucoup de matériel est effectivement en entrepôt et va devenir périmé, qu'il y ait un projet de loi ou non, du simple fait de la nouvelle carte électorale qui entrera en vigueur en janvier. C'est une donnée importante qu'il ne faut pas perdre de vue. Si une élection est appelée après le 8 janvier, cette nouvelle carte sera en vigueur. Cela nous oblige à revoir tout notre matériel. Une partie deviendra périmée de toute façon.

M. Kingsley: Je n'ai pas fait d'estimés à ce sujet.

Le sénateur Nolin: Ils vont vendre le papier à la tonne.

[Traduction]

La présidente: Sénateur Prud'homme, un document vous est présentement remis. Il avait été distribué à la première réunion du comité, réunion à laquelle vous n'avez pas assisté. C'est la raison pour laquelle vous ne l'avez pas reçu.

M. Kingsley: Je tiens à dire aux membres du comité combien nous sommes heureux de l'occasion qui nous est offerte. Cependant, connaissant votre curiosité, j'aimerais faire des exposés efficaces qui vous renseigneraient sur toutes les étapes que nous avons suivies.

Je vous incite à continuer à vous intéresser au processus électoral et cela pourrait aller jusqu'à m'inviter plus fréquemment à partager cette information avec vous. J'aimerais inviter les membres du comité à se rendre à Elections Canada, comme je l'ai fait pour les membres du comité de la Chambre des communes. Vous pourriez ainsi mieux comprendre notre travail et notre point de vue sur les sujets qui sont à un moment présentés tels les projets de loi et les propositions.

I extend that standing invitation to you. I only hope that I will be invited to appear before the committee more often.

The Chair: Thank you, Mr. Kingsley. If you could advise our committee when you intend to present briefings to the House of Commons committee, I am sure that our committee would be more than willing to receive same kinds of briefing.

I refer specifically to the document which was apparently tabled in March 1996, most of which we received today. I understand that members of the House of Commons were briefed on that document but, since we were not aware of that document, we could not request a briefing. If we were given more up-to-date information, I can assure you that we would call on you.

Mr. Kingsley: Thank you. I will act on what you have just said.

The committee adjourned.

Je vous transmets cette invitation permanente. J'espère seulement que vous m'inviterez plus souvent à comparaître devant votre comité.

La présidente: Je vous remercie, monsieur Kingsley. Si vous avez l'intention de donner des séances d'information au comité des communes, informez-en notre comité. Je suis convaincue que nous ne verrions aucun inconvénient à ce que vous fassiez la même chose pour nous.

Je me reporte plus précisément au document qui a, semble-t-il, été déposé en mars 1996 et dont nous avons reçu la majeure partie aujourd'hui. Je crois comprendre que les députés ont été renseignés sur ce document mais que, comme nous en ignorions l'existence, nous ne pouvions demander une séance d'information. Si on nous donnait des renseignements plus à jour, je puis vous assurer que nous vous inviterions à venir nous rencontrer.

M. Kingsley: Je vous remercie. Je prends bonne note de ce que vous m'avez dit et j'y donnerai suite.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

12:30 sitting:

From Elections Canada:

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;
Ms Judy Charles, Director of Strategic Planning, Intergovernmental Affairs and Register Project;
Mr. Jacques Girard, Director of Legal Services.

4:00 P.M. sitting:

From Elections Canada:

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;
Ms Judy Charles, Director of Strategic Planning, Intergovernmental Affairs and Register Project;
Mr. Jacques Girard, Director of Legal Services;
Mr. John Armstrong, Manager, Register Project;
Mr. Rennie Molnar, Manager, Register Project.
Mr. Peter S. Grant, Broadcasting Arbitrator.

Séance de 12 h 30:

D'Élections Canada:

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;
Mme Judy Charles, directrice, Planification stratégique, Affaires intergouvernementales et Projet du registre;
M. Jacques Girard, directeur, Services juridiques.

Séance de 16 h 00:

D'Élections Canada:

M. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;
Mme Judy Charles, directeur, Planification stratégique, Affaires intergouvernementales et Projet du registre;
M. Jacques Girard, directeur, Services juridiques;
M. John Armstrong, gestionnaire, Projet du registre;
M. Rennie Molnar, gestionnaire, Projet du registre.
M. Peter S. Grant, arbitre en matière de radiodiffusion.

96 43

